The Corporate Income Tax System
A Direction for Change

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

May 1985

Canada

The Corporate Income Tax System
A Direction for Change

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance
May 1985

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Preface

The first budget of a new government provides the opportunity for a fresh look at old problems. The old solutions may be found to be lacking. A new direction may be required.

Fostering a public policy framework that promotes growth and provides secure employment prospects is one of the central challenges facing a Minister of Finance. This budget contains many provisions that are designed to begin the task of creating that framework. But one budget cannot be expected to address all the problems facing the economy. More action will be needed.

This discussion paper focuses on one such area in need of re-examination – the corporate income tax.

The corporate income tax is a major source of government revenues. But it has become much more than that. Through a variety of provisions, it has become a major instrument of economic policy.

The question must be asked: does the corporate income tax act effectively to promote the goals of sustained economic growth and employment creation, or could it be more effective in achieving those ends?

At the same time, it is necessary to address the issues of whether the corporate tax system could be simplified and whether certain problems that have arisen in its application should be corrected.

The purpose of this paper is to provide information which is intended to spark a serious discussion of these important issues. This discussion must involve all sectors of the economy affected by the corporate tax system. To that end, my officials and I will be seeking the views of business people across the country on the ideas contained in this document.

This paper offers an illustrative proposal as a direction for change. It would broaden the corporate tax base and lower corporate tax rates. It does not represent a firm proposal but is rather a basis for discussion, intended to show the possibilities for improving the operation and impact of the corporate tax system.

The proposal is not designed to raise corporate income tax revenues. It has been specifically designed to be revenue-neutral. The goal of the changes is to improve the operation of the tax system and the effectiveness of tax incentives.

No comprehensive changes will be introduced without the fullest public discussion. Any changes that result from the discussion will be introduced in a manner that will minimize disruption and uncertainty for business planners.

I look forward to the opportunity for a comprehensive examination of this most important area. I believe that there are significant possibilities for improving the effectiveness and reducing the complexity of the corporate income tax system.

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

Table of Contents

Introduction and Executive Summary 1

Part A: The Current Situation 5

A.1 The Current Corporate Tax System 5
(a) Description 5
(b) Distribution of Tax Incentives 7
(c) Average Federal Corporate Tax Rates 10
(d) The Pattern of Taxes Over Different Activities 12
(e) Provincial Distribution of Corporate Tax Rates 15

A.2 The Impact of Losses and Unused Deductions 17

A.3 The Impact of the Tax System on Economic Activity 21

A.4 The International Environment 28

Part B: A Direction for Change 31

B.1 Possible Changes to the Corporate Income Tax 31

B.2 The Impact of the Illustrative Proposal 34
(a) Impact on Tax Rates 34
(b) Impact on Activity 38

B.3 Technical Implications 39
(a) Deferral of Shareholder Tax 39
(b) Transfer of Unused Deductions 41

Summary and Conclusion 45

Technical Notes 47

Introduction and Executive Summary

The corporate tax system is one of the instruments used by governments to influence the direction of economic activity in the economy. Currently there is a wide range of special provisions applied to particular industries and to particular types of assets.

The document *A New Direction for Canada: An Agenda for Economic Renewal* raised the question of whether the various incentives provided by governments combined to distort or override the market signals that are the basis of business decision-making. The paper asked whether the Canadian economy would be better served by fewer special industrial incentives and by incentives that were simpler and more general in application.

Other countries have expressed the concern that their corporate tax regimes are too complicated and interfere to too great a degree in the marketplace. The United Kingdom has moved to restructure its corporate tax system in its 1984 budget. In the United States, the report by the Department of the Treasury to the President, *Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth*, has raised questions on the form of corporate tax incentives for discussion in that country.

The time is right for a similar discussion in Canada. This paper has two purposes. The first is to provide the background necessary to promote an informed discussion of these issues. The second is to outline a possible direction for change.

This paper is in two parts. The first part examines the current corporate tax system and provides information on the pattern of taxation across different sectors and assets.

The analysis demonstrates that the current corporate tax system creates substantial variation in tax rates across firms in different sectors and types of business. The present corporate tax incentives not only favour certain sectors but favour certain types of investment activity such as machinery over others such as buildings.

The various tax incentives to industries have tended to have an offsetting impact across sectors. While certain sectors are favoured relative to others, each sector has special deductions and credits. Could the number of specific incentives be reduced without affecting the total taxes paid by corporations? Such a change might simplify the tax system by reducing the number of specific deductions and credits without significantly affecting the level of corporate investment.

At the same time, the paper suggests that the current pattern of tax rates among sectors could be altered to reduce the degree of variation. The tax system would be less distorting of market-driven business decisions. This could lead to a more efficient allocation of resources and enhanced prospects for economic growth and employment creation.

Analysis of the existing system also shows that many firms are unable to use the incentives that they have earned. This has led to the accumulation of huge banks of losses, and unused deductions and tax credits within the corporate sector. In 1981, these had a tax value of approximately $13.8 billion and the value is surely larger now. Firms have naturally tried to make use of these accumulated tax benefits by, for example, transferring them to taxpaying firms through a variety of mechanisms including limited partnerships and after-tax financing. This has led to a series of complex changes designed to protect the corporate income tax as a source of government revenues. This structural deficiency is a continuing source of complexity and change in the corporate tax system. The existence of unused tax deductions also increases the variation in effective tax rates. Some firms can effectively plan their investments as though they were non-taxpaying. On the other hand, for start-up firms, the use of tax incentives may be delayed, reducing their effectiveness.

The challenge, and the opportunity, is to examine whether the incentive for firms to invest can be maintained in a regime that is more even-handed in its treatment of different sectors and types of investment. At the same time it may be possible to simplify the corporate tax system and solve some serious structural problems that have arisen in recent years.

The second part of the paper offers a direction for change as a basis for discussion. These changes are designed to address the problems with the corporate tax system outlined above, and described in detail in Part A.

An illustrative proposal is offered for discussion to demonstrate the possibilities for improvement. The cornerstone of the proposal is a significant reduction in statutory tax rates for all corporations. This is coupled with reductions in the most rapid rates of write-off and the elimination of the investment tax credit. The purpose of the changes is to make the corporate tax system more sensitive to the needs of the economy, not to increase government revenues. Thus, the proposal is designed to leave the level of corporate taxes unchanged.

It is not suggested that governments should or even could abandon all efforts to encourage investment. The question is one of degree and the form of incentives, and the extent to which the current regime favours certain types of investments over others.

The direction for change outlined in this paper is founded on four fundamental principles that are intended to ensure that the corporate tax system is not an obstacle to the achievement of economic growth:

1. **Market Efficiency:** The corporate tax system should interfere as little as possible with the market signals that form the basis of business decisions.

Activity should be driven by the soundness of the underlying business opportunities, not merely the ability to achieve a favourable tax result.

2. **Certainty:** The corporate tax system should be stable over time. In particular, provisions that have led to frequent and complex change should be examined to determine if their underlying objectives may be achieved in a manner that does not lead to the need for continual fine-tuning and revision.

3. **Simplicity:** The corporate tax system should be as simple and certain in its application as possible. Businesses should be able to comply easily with the tax system in their ordinary business transactions.

4. **Stability of Tax Revenues:** The corporate tax system should provide a predictable and stable revenue base for the federal and provincial governments. Both levels of government should be able to rely on a corporate tax system based on the corporate sector's ability to pay.

As opposed to a system involving high rates of write-offs and high tax rates, incentives based on lower tax rates reward success, rather than effort. Successful businesses would be able to retain a higher proportion of their profits for reinvestment.

The proposal would achieve a significant reduction in the variation of tax rates across sectors. Different types of investments would be treated more uniformly, reducing the impact of the tax system on how businesses conduct their affairs. As a result, investments would be allocated more efficiently, leading to a higher growth potential and greater employment generation.

The tax burden would be spread more evenly across different sectors. Moreover, the tax burden within sectors would be more fairly distributed as some firms which are profitable, but currently do not pay taxes as a result of incentives, would begin to do so.

The reduction in the number of special incentives would allow simplification of the tax system. Over time, firms would be able to use the deductions they earn more directly, reducing the pressure of accumulated unused deductions.

Part A: The Current Situation

A.1 The Current Corporate Tax System

The purpose of this chapter is to give an overview of the present rules for determining the taxable income and the income tax liability of corporations that carry on an active business. While many of the rules for determining taxable income also apply to unincorporated businesses, these are not the focus of the discussion paper. Investment income received by non-public corporations is subject to special rules which are discussed in Part B of the paper.

Taxes at the shareholder level are also relevant to business activity, particularly for owner-managed private corporations. Dividends, which benefit from the gross-up and credit, are subject to personal taxes upon distribution. Taxes may also arise on capital gains related to retained earnings and increases in the value of the business at the time shares are sold. While taxes at this level are not discussed in this paper, changes in such taxes may have a significant impact on a firm's investment decisions.

(a) Description

The starting point in determining the taxable income of a business is the profit or loss for the year as indicated in the financial statements of the corporation. The financial statement profit or loss is determined in accordance with generally accepted commercial accounting principles. To arrive at taxable income, this profit or loss is increased or decreased to reflect specific provisions in the Income Tax Act where those provisions give a result different from financial statements. The major differences between taxable income and financial statement income are discussed below.

The Income Tax Act provides for a capital cost allowance (CCA) system in lieu of financial statement depreciation of fixed assets. Under the CCA system, deductions are granted based on specified rates of write-off. Frequently CCA deductions are faster than the depreciation expenses deducted on the financial statements. Faster write-offs are one way in which incentives can be given to investment. While, strictly speaking, a fast write-off provides a tax deferral, such deferrals can be valuable to a firm particularly if they are for long periods of time. As well, if the firm continues investing, the deferral can be indefinite and thus tantamount to a complete exemption.

The Income Tax Act also grants a special deduction of 3 per cent of the cost of a corporation's opening inventory. This deduction is intended to compensate for the tax on profits arising from the sale of inventory which must be replaced at a higher cost due to inflation.

A number of other capital cost items are given special treatment for income tax purposes. Corporations for income tax purposes are permitted to claim a full immediate deduction for fixed assets such as machinery or buildings purchased for research and development (R&D) activities, as well as other current R&D expenses such as salaries of researchers. Corporations in the mining sector are permitted a full immediate deduction for income tax purposes of their exploration and development expenses. Oil and gas corporations may immediately deduct exploration expenses in full and are allowed to write off development expenses at a rate of 30 per cent per year. In most cases, these costs would be capitalized and amortized over a longer period of years for financial statement purposes.

Mining corporations are permitted a special additional earned depletion write-off of one-third of exploration, development, new mine and processing asset expenditures, while no such deduction is included on financial statements. If the deduction is more than 25 per cent of resource income, then the excess may be carried forward indefinitely.

Royalties and mining taxes, paid mainly to provincial governments, are not deductible for federal tax purposes. Instead, a resource allowance equal to 25 per cent of resource operating income net of associated capital cost allowance is deducted in computing taxable income. For any particular company, the resource allowance may be either larger or smaller than royalties and mining taxes actually paid.

Firms that are able to reduce their taxable income for a year to zero may be able to create a tax loss if they have additional deductions. If the corporation incurs a taxable loss in a year, it may carry back losses three years and claim a refund of taxes paid in those previous years. The balance of the current year's loss can be carried forward to be applied against taxable income in a subsequent year. These losses for tax purposes can be the result of ordinary business losses or the operation of tax incentive provisions.

The amount of federal and provincial taxes paid by a corporation is determined by multiplying the corporation's taxable income by the applicable tax rate. The basic federal tax rate is 36 per cent. This rate is reduced on income from manufacturing and processing and small businesses. The effect of these provisions is that manufacturing corporations are taxed at a basic federal rate of 30 per cent. Canadian-controlled private corporations are taxed on the first $200,000 of taxable income at a 15-per-cent federal rate and at a 10-per-cent federal rate on manufacturing and processing income.

Under the tax collection agreements, the federal government collects corporate taxes on behalf of all provinces except Alberta, Ontario, and Quebec. The other seven provincial governments determine their own rate of tax on corporate taxable

income as defined federally. Although there are some differences, the three provinces that collect their own corporate taxes use essentially the same tax base as the federal base. Provincial tax rates vary substantially across provinces. A lower tax rate is available to small businesses in nine of the provinces. The range of combined federal and provincial corporate tax rates at the current time is presented in Table 1.

Federal corporate taxes payable are reduced by the investment tax credit. The effect of this tax incentive is to reduce the cost of a firm's investment directly. The credit is available for expenditures on new depreciable assets in agriculture, fishing, forestry, manufacturing, processing, resource industries, and on certain construction and transportation equipment. The rate of credit ranges from 7 to 20 per cent depending upon the region, with a special temporary 50-per-cent credit for manufacturing in selected slower-growth regions. A special tax credit is available for R&D expenditures. If a corporation is not paying federal taxes in the year, it may carry back investment tax credits three years or carry forward for seven years to be applied against federal taxes owing in those years. The current tax law also allows non-taxpaying companies to claim a refund for a portion of the investment tax credit on investments made before May 1986.

(b) Distribution of Tax Incentives

Explicit tax incentives are provided through corporate tax relief. These measures include fast capital cost allowance write-offs, investment tax credits and reductions in corporate tax rates for certain industries. Table 2 provides a measure of the reduction in federal corporate tax revenues that would have occurred in 1980 from tax incentives based on the 1985 provisions of corporate tax law. The year 1980 is the last year for which comprehensive data exist. While there have been tax changes since that time, the pattern of present benefits remains similar.

Table 1

Range of Combined Federal and Provincial Statutory Tax Rates

	No manufacturing and processing deduction		Full manufacturing and processing deduction	
	Lowest rate	Highest rate	Lowest rate	Highest rate
	(per cent)			
Income eligible for the small business tax rate	18	25	10	20
Other income	41.5	52	35	46

Table 2

Federal Tax Value of Major Tax Measures, by Sector, 1980[1]

	Tax deductions			Low tax rates		
	CCA	Resource measures	3-per-cent inventory allowance	Small business deductions	Manufacturing and processing	Investment tax credit
	(millions of dollars)					
Resource industries[2]	610	1,265	50	20	75	185
Manufacturing	930	70	250	155	360	370
Construction	65	0	5	165	5	5
Utilities and transport	200	50	10	55	0	50
Trade	120	5	175	440	25	25
Finance	265	30	5	150	0	5
Services	80	0	5	245	15	15
Other	10	10	0	75	0	20
All industries	2,280	1,420	500	1,305	480	675

[1] Tax value refers to the reduction in federal corporate tax revenues arising from the availability of the tax incentive. It is based on what companies claim in the year.
[2] Data for agriculture, fishing and forestry are not available.

Source: Sample of corporate tax returns.

The "tax value" of incentives is calculated by taking the difference between actual corporate tax revenue and the corporate tax revenue that would be generated in the absence of fast write-offs, rate reductions and investment tax credits. This measurement of tax incentives is based on the cash cost to the federal government of providing tax relief rather than taxing the financial statement income of corporations based on commercial accounting rules (allowing for certain minor adjustments). It provides a guide to the importance of federal tax incentives made available to industry. It does not include provincial corporate tax incentives.

As Table 2 illustrates, substantial tax incentives have been made available through accelerated capital write-offs, rate reductions and tax credits. The most important examples in this regard have been:

- The fast capital cost allowance write-offs, such as those provided for manufacturing machinery, construction heavy equipment, and resource industry buildings and equipment, provided a total 1980 corporate tax reduction from this form of federal tax incentive of $2.3 billion.

- Resource write-offs such as earned depletion and the expensing of exploration and development provide substantial corporate tax relief to resource firms.

- The 3-per-cent inventory allowance principally benefits manufacturing and trade industries.

- Tax rates are reduced for small businesses and manufacturing and processing. The small business provision is of benefit to many industries but especially the trade and service sector. The total reduction in federal tax revenue provided through rate reduction is $1.8 billion.

- The investment tax credit reduces the amount of federal taxes payable, and provided $675 million to firms in 1980.

Table 3 shows the number of firms which benefited from a variety of tax provisions in 1981. Some provisions, such as the low small business tax rate and the inventory allowance, were of benefit to a wide cross-section of firms. Others, such as the one-third write-off for earned depletion or the R&D tax incentives, affect a relatively small number of firms.

The total cash value of federal tax incentives directed at corporations has been substantial. All industries have benefited from the various incentives. Some industries, however, have benefited more than others. Simply looking at the absolute level of tax expenditures does not show the relative benefit received by different sectors. This distribution of benefits can best be illustrated by looking at the impact of the various expenditures in reducing the taxes otherwise payable in the different sectors. This impact is explored in the next section.

Table 3

Number of Corporations Benefiting From Selective Tax Incentives, 1981

	Small corporations	Large corporations	All corporations
Fast write-off for manufacturing and processing assets	19,147	5,033	24,180
Earned depletion	317	449	766
Inventory allowance	135,486	12,056	147,542
Lower manufacturing tax rate	23,290	4,159	27,449
Lower small business tax rate	170,441	0	170,441
Investment tax credit	19,675	5,136	24,811
R&D tax incentives	532	882	1,414
Total filing tax returns	445,100	66,440	511,540

Source: Sample of corporate tax returns.

(c) Average Federal Corporate Tax Rates

The relative impact of corporate tax incentives among firms in different industries can be assessed by measuring the average corporate tax rate as the ratio of corporate taxes paid to the before-tax financial statement income of the corporation. A comparison can be made between the statutory federal tax rate of 36 per cent and the average corporate tax rate to determine the impact of tax incentives on reducing corporate tax collections. If the value of corporate taxable income were the same as income on the company books, and there were no tax credits or tax rate reductions, then the average corporate tax rate would be 36 per cent in all sectors. With tax incentives which reduce corporate taxable income, special tax rates and tax credits, the average corporate tax rate will be lower than the statutory rate.

The measure of before-tax financial income is gross of provincial corporate income taxes. Other provincial taxes are deducted from financial income. For resource industries, provincial royalties and resource taxes are deducted. However, the difference between the value of the resource allowance and provincial resource taxes is assumed to be a tax incentive if positive, and a tax if negative.

Table 4 compares the average federal corporate tax rate across various industries under the current tax regime. The average taxes are based on data from the years 1980 and 1981, but with tax changes from that time simulated as though they had always been in place. Thus, the average tax rates are not intended to reflect the actual level of taxes being paid today. Rather, they show the distribution of tax liabilities under the current rules as if they had always been in place. Major differences from the actual tax liabilities experienced by corporations which result from recent tax changes include the introduction of the half-year convention for

depreciable assets, and the elimination of earned depletion on conventional activities for the oil and gas sector.

The table shows how tax incentives reduce the average corporate tax rate in each industry. In general, tax incentives reduce the federal corporate tax rate of 36 per cent by one-half to 18 per cent on average.

There are, however, some important inter-sectoral differences. Agriculture, fishing, forestry, mining and, to a lesser extent, the manufacturing and utilities industries have significantly lower average corporate tax rates compared to other industries.

Different sectors benefit from different tax provisions. The more capital-intensive, and generally larger, firms benefit principally from fast write-offs such as accelerated depreciation and the resource write-offs for exploration, development, and earned depletion. Such firms are concentrated in the manufacturing and resource industries. The less capital-intensive industries have a higher proportion of smaller firms. These sectors tend to receive their greatest benefit from the small business deduction.

The provision of the resource allowance and the denial of royalty deduction has a significant impact on the tax rates observed in the resource industries.

Table 4

Average Federal Corporate Taxes as a Percentage of Financial Statement Income, by Sector

	Ratio of taxable income to financial statement income	Average federal statutory tax rate on taxable income	Ratio of investment tax credit to financial statement income	Average federal tax rate on financial statement income
		(per cent)		
Agriculture, forestry, fishing	86.1	22.1	6.8	11.8
Mining	47.1	34.7	3.1	13.2
Oil and gas	67.2	35.5	2.0	21.8
Manufacturing	69.8	30.3	4.4	16.5
Construction	93.5	23.3	1.9	19.8
Utilities and transport	55.6	33.1	2.3	16.1
Wholesale trade	84.5	28.7	1.1	23.0
Retail trade	86.5	23.9	0.2	20.3
Finance	52.5	32.3	0.3	16.5
Services	89.7	24.6	2.2	19.8
Total	68.7	30.0	2.6	17.9

Source: Simulations on a sample of tax returns (see notes at end of paper).

Table 5

Average Federal Corporate Tax Rate as a Percentage of Financial Statement Income, by Type of Firm

	Small firms	Large firms	Total
		(per cent)	
Ratio of taxable income to financial statement income	85.3	64.5	68.7
Statutory federal tax rate	17.2	34.1	30.0
Average federal tax rate	12.3	19.3	17.9

Source: Simulations on a sample of tax returns.

Interestingly, the mining industry benefits from the royalty/resource allowance provisions. In its case, the resource allowance exceeds the value of non-deductible provincial mining taxes. Thus, the tax rate for mining is less than it would have been if there were no special treatment of royalties.

On the other hand, the resource allowance is less than non-deductible provincial royalties for the oil and gas sector. As a consequence, the sector shows an above-average tax rate even though the tax deductions for exploration and development greatly exceed the associated financial statement write-offs. In a sense, this treatment can be said to overstate the true average federal tax rate facing such corporations. For example, if the provinces were to raise their royalties, the calculated *federal* tax rate would rise. An alternative treatment, that could provide a more accurate picture of the federal tax position of this industry, would be to treat provincial royalties as a cost only to the extent that they equal the resource allowance. This has the effect of increasing the financial statement income of the industry and consequently would lower the measured average federal tax rate from the 21.8 per cent reported in the table to 17.6 per cent, slightly below average.

If tax rates are compared across types of firms, large and small, the impact of the low small business tax rate is seen to more than offset the advantage of the capital deductions of larger firms. Table 5 shows that the average federal corporate tax rate for smaller firms is 12.3 per cent, which is substantially below that of the larger firms at 19.3 per cent.

(d) The Pattern of Taxes Over Different Activities

While the average corporate tax rate is a useful indicator of which sectors bear the burden of the corporate tax, it is less appropriate for discussing how the level and composition of investment are affected by the current tax system. There are a number of reasons for this. First, corporate taxes as a percentage of financial

statement income show the rate of tax in the current year on the income from past projects, given the current market and investment situation of the business. The measured tax rate varies, however, over the business cycle. It does not reflect the tax rate faced by the firm in determining whether or not to proceed with an individual investment project. Second, it is not possible to isolate the income or cost savings resulting from specific investments, such as new buildings, or improvements, machinery, land, and inventories. Overall average tax rates can provide no information on how taxes might influence the composition of investment. Finally, the valuation of financial statement income based on historical cost accounting does not provide the measure of real corporate profit during times of inflation, and thus can misstate the measure of the true tax rate imposed on the firm.

The impact of taxation on the level and composition of investment can be better analyzed by measuring the marginal corporate tax rate on an individual investment project. The marginal tax rate is the corporate tax payable divided by the minimum before-tax operating income that a new project would have to generate over its life in order to be viable. This income is that which is just sufficient to provide an after-tax return that covers the cost of capital to the company. If a firm required a 10-per-cent after-tax rate of return in order to proceed with an investment project and this implied that the project had to earn a 15-per-cent before-tax return under the tax rules, then the marginal tax rate for the project would be simply the difference between the two rates, divided by the before-tax return. That is, the marginal tax rate in this example would be 33 1/3 per cent. The calculation of the tax paid on a new investment project takes into account the corporate taxes paid on income earned over the life of the project less the value of write-offs and tax incentives.

In general, marginal tax rates vary across different investment activities because the tax law provides different write-offs and credits for specific forms of investment; for example, investment tax credits are available for depreciable assets, not land or inventories, and write-offs are faster for machinery than buildings in some instances. The marginal tax rate can indicate the degree to which new investment is being encouraged or discouraged by the tax system. It allows one to assess the impact of the tax system on the structure of investment since a marginal tax rate can be computed for each form of investment: inventories, buildings, machinery, land, exploration and development. The marginal tax rate also takes into account the impact of inflation on corporate income, since the return to investment is adjusted for inflation.

Marginal tax rates also indicate the way in which the tax system can distort business decisions. Since all investments must generate sufficient income to pay the same after-tax return, then the investment with a higher marginal tax rate must earn a higher before-tax return and therefore an investment with a lower marginal tax rate will be favoured.

In fact, marginal tax rates can be negative in value when the tax value of deductions and credits is greater than the present value of taxes that are eventually paid on the income from the project. When this occurs, tax incentives

are so large that investment is being subsidized, with the result that deductions can be used to shelter other income from tax. In this case, the rate of return on an investment is increased by the tax system. In such situations firms may undertake projects mainly because of the availability of tax incentives.

Table 6 provides estimates of marginal combined federal and provincial corporate tax rates for eight industries and four types of capital goods based on the current tax law. These estimates are based on corporations earning the same after-tax return of approximately 15 per cent; or some 10 per cent in real terms. The calculations assume that companies are taxpaying or fully use all tax incentives in the year they are earned. The tax rate also takes into account that about 40 per cent of capital investment is financed by debt. The debt/asset ratio is assumed to be the same for all businesses in order to isolate the effect of taxes on marginal tax rates. Separate estimates are provided for large and small corporations (small firms are defined as those with income qualifying for the small business tax rate in 1981). These marginal tax rates have been computed based upon the pattern of investments in various types of assets actually observed in firms. Details of the methodology are provided in an annex.

As seen in the final column of Table 6, there are major inter-sectoral differences in marginal tax rates. In comparisons of this type it is important to take into account the size of the business in order to compare similar types of businesses in different sectors. For large corporations, the agriculture, fishing, forestry, resource and manufacturing industries have effective marginal corporate tax rates on investment that are substantially below the norm of approximately 35 per cent experienced in the other sectors. For example, the 19.6-per-cent tax rate faced by a manufacturer, as compared to the 36.6-per-cent tax rate in the service sector, means that a project in the service sector must earn a pre-tax rate of return almost 30 per cent higher than in manufacturing in order to be as profitable after tax. For small businesses that claim the small business tax rate, there is also significant variation in marginal tax rates. The primary, manufacturing and construction small businesses are taxed at a lower rate. The marginal tax rates thus confirm the results of the average tax rate analysis that these sectors are favoured by the tax system.

While there is inter-sectoral variation in marginal tax rates, there is even more variation in marginal tax rates on different investments within sectors. This can be seen in several cases. Particularly low rates can be observed in the case of:

- inventories treated on a cash basis for agriculture and fishing;
- manufacturing and processing equipment, eligible for accelerated depreciation and the investment tax credit;
- construction heavy equipment; and,
- exploration and development in the resource sectors, eligible for fast write-offs and earned depletion.

Table 6

Marginal Federal and Provincial Corporate Income Tax Rates by Industrial Sector and Capital Investment

	Type of capital				
	Buildings	Machinery	Land, exploration and development and property rights	Inventories	Sector's overall tax rate
			(per cent)		
Large businesses					
Agriculture, fishing and forestry	25.7	22.3	31.0	-31.5	16.1
Manufacturing	28.0	9.1	27.9	35.5	19.6
Construction	33.5	20.4	31.7	46.6	33.8
Utilities and transport	33.9	33.5	31.8	42.7	33.8
Wholesale trade	32.2	25.6	31.4	39.3	34.7
Retail trade	27.9	39.8	31.7	39.0	37.5
Services	31.7	38.6	30.8	40.3	36.6
Resource	20.1	13.9	4.2	30.2	8.5
All-industry tax rate					
- excluding resource	30.6	24.6	30.8	36.6	28.0
- including resource	30.4	24.4	17.4	36.6	27.2
Small businesses					
Agriculture, fishing and forestry	4.3	-3.1	10.2	-10.3	-0.7
Manufacturing	2.3	-5.7	7.7	10.2	6.2
Construction	9.9	1.3	10.1	17.5	6.2
Utilities and transport	10.9	9.5	10.2	15.5	10.7
Wholesale trade	6.9	8.3	9.9	13.5	11.5
Retail trade	8.8	14.0	10.0	13.3	12.8
Services	9.3	8.8	9.9	14.2	9.1
All-industry tax rate	7.8	4.9	9.7	11.3	8.0
Small and large businesses					
All-industry tax					
- excluding resource	24.0	20.5	21.6	26.0	22.4
- including resource	23.9	20.4	15.7	26.0	22.0

Source: Simulations by the Department of Finance. (See notes at the end of the paper.)

For all sectors except agriculture, fishing and forestry, inventories are the most highly taxed form of investment. The reason for this will be discussed below in reviewing the impact of inflation on effective tax rates.

(e) Provincial Distribution of Corporate Tax Rates

The current federal corporate tax also includes special tax incentives available for investment in slower growth regions of Canada. The form of incentive is a higher

investment tax credit for expenditure on depreciable capital investments undertaken by agriculture, fishing, resource and manufacturing industries in the Atlantic provinces and the Gaspé (at a rate of 20 per cent) and certain other designated areas of Canada (at a rate of 10 per cent). Otherwise, the federal tax has no specific feature designed to benefit particular regions.

Another source of variation in tax rates across regions of Canada arises from variations in provincial government tax rates. There is a significant variation in basic corporate tax rates across the different provinces, and in addition some provinces provide special corporate tax rates for particular activities.

Table 7 presents marginal tax rates on capital investment by sector in various provinces. These tax rates take into account the variation in the investment tax credit and provincial tax rates across provinces. The analysis does not take into account variations in rates of capital taxes across provinces, nor does it include other provincial or municipal levies that can affect the location of investment, such as property or place-of-business taxes. It is apparent from the table that agriculture, fishing, forestry and to a lesser degree manufacturing in the Atlantic provinces and the Gaspé benefit from the higher investment tax credit. However, for many industries, especially trade and services which do not benefit from investment tax credits, the main source of variation arises from lower provincial corporate tax rates.

Table 7

Marginal Federal and Provincial Corporate Tax Rates, by Sector and Province

	Agriculture, fishing, forestry	Manu-facturing	Construc-tion	Transport	Whole-sale trade	Retail trade	Services	Total
				(per cent)				
Newfoundland	-7.4	13.5	17.2	34.1	27.4	28.8	23.5	26.6
P.E.I.	-1.2	8.4	14.1	28.8	23.3	25.5	20.3	14.1
N.S.	-3.3	12.6	16.6	33.3	26.7	28.2	22.9	24.1
N.B.	-5.7	11.0	12.6	32.9	24.0	24.9	19.2	23.5
Quebec	2.1	11.0	13.1	25.5	20.5	21.0	17.4	17.1
Ontario	5.3	18.6	17.7	33.8	26.5	25.3	21.9	22.9
Manitoba	7.6	19.7	20.8	34.8	29.2	29.1	25.5	26.7
Saskatchewan	7.6	18.4	20.8	34.8	29.2	29.1	25.5	23.0
Alberta	6.3	17.0	17.4	30.3	25.0	24.6	21.5	23.1
B.C.	7.3	21.2	21.0	34.9	29.2	28.5	25.3	28.2
Canadian average	4.0	16.6	17.0	31.7	25.3	25.0	21.4	22.4

Note: Does not include resource industries. Ratios are for combined marginal tax rates for large and small businesses.

Source: Simulations by the Department of Finance. (See notes at the end of the paper.)

A.2 The Impact of Losses and Unused Deductions

In any given year, many corporations are in a position where they have a loss for tax purposes. Table 8 indicates that, in 1981, some 60 per cent of corporations were non-taxpaying. Some of these firms also reported losses for financial statement purposes. However, some 46 per cent of non-taxpaying businesses were making profits as indicated in their financial statements.

This situation can occur because many tax incentives are delivered through accelerated write-offs or tax credits. These incentives are typically earned up-front prior to the time that the investment becomes profitable. Thus, the firm making the investment must have income from other sources in order to make immediate use of the incentives. As is shown in the table, there are many cases where this income is not sufficient to use up all of the tax incentives available to the firm.

The fact that a corporation is not taxpaying in a year should not be taken as an indication that it is unsuccessful. In 1981, the latest year for which data are available, some 60 per cent of investment made by corporations was by firms that were non-taxpaying. Over one-half of this investment was made by corporations which reported profits in their financial statements. That is, these companies were successful and rapidly growing with large capital expenditure programs. However, due to the impact of various tax incentives they were able to eliminate entirely any liability for tax.

Table 8

The Tax Position of Corporations in 1981

		Non-taxpaying			
	Taxpaying	Profitable	Not profitable	Total	Total
			(thousands)		
Number of corporations	208	141	163	304	512
			(billions of dollars)		
Tax value of unused deductions and credits	0.0	7.4	6.4	13.8	13.8
Investment	20.0	19.0	11.0	30.0	50.0

Source: Sample of corporate tax returns. (See notes at the end of the paper.)

The potential impact of these deductions goes beyond the elimination of tax liability for the particular corporations. Those firms that were able to eliminate their tax payable often needed only a part of their available deductions and credits to achieve that result. Companies that were non-taxpaying had additional unused deductions and credits that would have reduced federal taxes by another $13.8 billion in 1981 if they could have been used immediately. This exceeded the some $8 billion of federal corporate tax paid in the year. Putting this in another way, non-taxpaying companies could have earned in the neighbourhood of an additional $40 billion of income before they would have been put into a taxpaying position. Total corporate profits in the year were about $47 billion.

The situation of firms in a non-taxpaying position, and therefore unable to make immediate use of tax incentives, is even more graphically illustrated by looking at the tax position of firms over the six-year period 1977 to 1982. (This is the longest period for which such data are available for a wide range of firms.) These data are of particular interest as they span a number of points in the business cycle. Table 9 shows the distribution of corporations and investment depending upon whether the firm was usually taxable (at least five of the six years), sometimes taxable (three or four of the six years), or rarely taxable (less than three years). Firms in the sometimes taxable group would expect to experience delays in using investment-related tax deductions. Companies in the rarely taxable group would receive relatively little benefit from tax incentives with respect to a potential investment.

The table shows that 45 per cent of investment is undertaken by corporations who are rarely able to use their incentives, and only 30 per cent of investment is done by firms who would expect to have immediate access to their tax benefits.

The large overhang of unused deductions and credits has led to problems. Businesses have naturally attempted to make use of their unused deductions and credits. This has led to serious pressure on the tax system. Various techniques have been used to transfer these deductions to other taxpaying corporations. The large, unanticipated losses in government revenues that have arisen led to complex

Table 9

Taxable Status of Corporations Over the Period 1977 to 1982

	Percentage of corporations	Percentage of investment
Rarely taxable	43.0	44.9
Sometimes taxable	22.5	25.2
Usually taxable	34.5	29.9
Total	100.0	100.0

Note: Rarely taxable firms paid tax in fewer than three of the six years, sometimes taxable firms paid in three or four years, usually taxable firms paid in at least five of the six years.

Source: File of tax returns. (See notes at end of paper.)

changes to the tax law, designed to prevent that loss. This has increased instability and uncertainty in the tax system.

The pressure to transfer deductions has been manifested repeatedly in recent years. Most recently, in a press release October 25, 1984, the Minister of Finance announced a moratorium on the issuing of rulings for limited partnerships as tax-shelter vehicles. The Minister noted that " . . . many joint venture arrangements represent a form of after-tax financing whose underlying purpose is to transfer, or flow out, accelerated capital cost allowances, investment tax credits and other deductions from a corporation that is not in a position to utilize them, to outside investors who are able to take immediate advantage of the tax benefit."

This announcement is but the latest in a series of similar measures that have been required over the last decade.

Because of the pressure to flow out losses, the system has tended to be unstable. A number of the major tax structure changes of the 1970s and the early 1980s have revolved around mechanisms that effectively related to transferability of losses, deductions or credits.

In 1976, a limitation was placed on the use of losses from CCA on leasing movable property to shelter other income. The change was made in response to accelerating use of leasing arrangements that were in substance financing transactions. Before that time, mechanisms to flow losses from CCA on leased assets were becoming quite sophisticated. For example, financial institutions were putting together syndicates of high-income individuals to purchase assets with accelerated rates of CCA. In introducing the limitation it was stated " . . . the government's intention is that these faster write-offs (of capital assets) should be directed to the taxpayers most directly carrying out the intended activity." (*Capital Cost Allowances*, Budget Paper C, May 25, 1976) Another major concern was the potential for major revenue losses as the innovations in financial leasing became more widely promoted and utilized.

A similar defensive move was made with respect to "term preferred shares" and income debentures in the November 16, 1978 budget. The amount of such obligations had grown very rapidly from virtually nil to some $10 billion in outstanding obligations with an associated revenue cost of some $400 million. The budget at that time estimated that the changes would prevent a further erosion in federal revenues of some $150 million in 1979-80.

Rules have also been in place for some time that prevent losses earned in a business from being passed on to another business as part of an acquisition, unless the purchasing corporation was in the same or a related line of business. This was designed to prevent the sale of companies solely to obtain the use of accumulated tax losses and capital cost allowances.

In sum, the existence of the large banks of unused losses has been a continuing source of instability in the tax system. The possibility of large reductions in government revenues has led to frequent and complex change. These measures

have a cost to taxpayers even when there is no intention to transfer losses. In many cases, ordinary business transactions must be scrutinized to ensure that they do not inadvertently run afoul of the special rules.

The second problem associated with the significant number of firms in a non-taxpaying position is the resulting variation in investment incentives among different firms.

The inability to make immediate use of tax incentives can have important impacts on the investment of non-taxpaying corporations. This impact can be different depending upon the circumstances of the firm. For some firms, marginal tax rates are higher than those shown in the previous chapter because the firms cannot make immediate use of tax write-offs and credits that are available for new projects. The value of tax incentives to a non-taxpaying firm is reduced by the time it takes a corporation to use the deduction. The longer it takes the corporation to eventually become taxable, the less valuable (in present value terms) the tax incentive.

This problem is particularly important in the case of start-up firms. Such corporations receive a delayed benefit from tax incentives as these have no immediate impact on their cash flow. This can be an important disadvantage for small businesses that cannot expect to be profitable in their first years of operation. This is also a problem for cyclical industries which may experience periods of reduced profitability where they are unable to make full use of their tax deductions.

On the other hand, some firms contemplating an additional investment may have accumulated a sufficiently large amount of unused tax deductions on other investments to reduce tax in future years that they are effectively non-taxable over their planning horizon. They can thus evaluate investments in pre-tax terms only, based on the assumption that their marginal tax rate on new investments is zero. In fact, some firms might be able to transfer or sell off up-front tax deductions and tax credits associated with a new investment to other firms, while the subsequent income from the investment would not be subject to tax because of other earned write-offs the firm has accumulated. In such a case, the firm can plan on benefiting to some extent on the up-front tax incentives (depending on how the value of the incentives is shared between the firm which earns them and the firm they are transferred to), yet not pay tax on the income from the investment. The marginal tax rate in this circumstance will be negative. Investment in these circumstances may be determined almost completely by tax considerations, rather than by the underlying profitability of the project.

A major implication of these situations is that the variation in marginal tax rates on investment is much wider than indicated previously, and the impact of the tax system on investment much less predictable.

A.3 The Impact of the Tax System on Economic Activity

The corporate tax system can have an effect on business activity in many ways. This chapter explores some of these effects.

1. Impact on Investment and Growth

In the period following the 1972 tax reform, a number of significant tax incentives were introduced into the corporate tax system. These incentives were intended to address a number of different policy objectives. For example, the fast write-off for manufacturing and processing equipment and the lower corporate tax rate for manufacturing were adopted as a response to U.S. tax incentives made available for manufacturing exports (the DISC program). The investment tax credit, initially a temporary measure, was instituted in 1977 to stimulate growth and employment. The inventory allowance was adopted in 1977 to offset the effect of taxation on the cost of holding inventories during times of significant inflation. The effectiveness of these tax incentives must be judged by their contribution to growth in output, employment and investment.

The tax system also has an impact on the structure of production of the firm, and the financing of businesses, and so can have an important effect on the performance of the economy. As shown in Chapter A.1, the current corporate tax system has tended to favour certain types of capital investment such as machinery, while taxing more heavily other assets such as inventory and buildings. This can have a significant impact on the structure of production, creating a tendency towards certain techniques of production that are not necessarily the most efficient means available. Businesses may naturally choose methods of production that reduce corporate tax payments even if they are not the most cost-effective available. The wide divergence in marginal effective tax rates outlined earlier shows the potentially large size of these effects.

While tax incentives can impose economic costs by distorting business decision-making, they may be viewed as worthwhile if they achieve the intended results of enhancing growth, productivity, competitiveness and employment. This section discusses the effectiveness of tax incentives in achieving their stated aims.

Tax incentives are designed to encourage certain types of investment. Many economic studies have shown, recently, that tax incentives can have an effect on the distribution of investment across different activities. Since various economic models yield different results, it is difficult to make definitive assessments of the impact of the tax system on economic activity. Other factors are major determinants of the overall level and distribution of investment. These include changes in demand for the industry's product and capacity utilization, changes in the cost of using other inputs in production such as labour and energy, and the level of interest rates relative to inflation. Thus, the tax system is just one of many factors having an impact on a firm's decision to invest, and may not be the most important one.

While tax incentives can increase investment for a particular industry, they could reduce the prospects for sustained economic growth in general. More investment in one sector may imply that less investment occurs elsewhere. Problems could result if tax incentives impede economic adjustment by being aimed at slow growth sectors, so that faster growth industries are taxed more heavily to maintain tax revenues. When there is a decline in profitability for an industry, capital and labour will move to more profitable opportunities. Tax incentives may distort these market signals that are needed to achieve this improved allocation of resources in the economy.

In Table 10 a comparison is made between the level of tax incentives and growth of investment in various industrial sectors over the last decade. The degree of tax incentive is measured as the difference between the sector's marginal tax rate and the overall marginal tax rate. Other things being equal, when a sector's tax rate is lower than the average tax rate, it would be expected that investment growth would be faster than the average for all industries. Table 10 suggests that the industries benefiting most from tax incentives, such as agriculture, fishing, forestry, manufacturing and construction may not have been investing more than other industries. Indeed, some industries that have not benefited from tax incentives have experienced relatively fast growth in investment. This type of comparison cannot be taken as a definitive indication of the impact of incentives. Nevertheless, it does call into question the ability and appropriateness of the tax system to override other determinants of investment in the economy.

Table 10

Growth in Gross Domestic Product, Employment and Investment and the Level of Tax Incentives, 1974-1981

	Annual growth rate			
	Gross domestic product	Employ-ment	Invest-ment[1]	Relative tax incentive[2]
		(per cent)		(percentage points)
Agriculture, fishing, forestry	3.5	1.2	2.5	-18.4
Manufacturing	1.7	0.4	3.2	-5.8
Construction	2.1	1.1	5.0	-5.4
Utilities and transport	4.5	2.2	4.2	9.2
Wholesale and Retail trade	2.6	3.2	1.2	2.9
Service	3.8	6.0	3.8	-0.6
Aggregate industry	3.0	2.7	3.7	0.0

[1] Excludes inventories.
[2] The difference between a sector's marginal tax rate and the all-industry tax rate.

Undoubtedly, the growth in investment by the industries benefiting most from tax incentives would be lower without the incentives. However, the tax incentives may have hindered overall economic growth by distorting market signals and impeding economic adjustment. In a dynamic economy such as Canada's, it is vital for resources to move from less to more profitable opportunities. The tax system should assist this process rather than impede it.

2. Tax Incentives and Employment

Table 10 also illustrates that the industries that enjoy the greatest tax incentives have not been as great a source of employment growth as other sectors. The most labour-intensive industries – trade and services – are the ones that benefit least from corporate tax incentives. Trade and services along with utilities and transport experienced high growth in employment over the past decade. Tax incentives have been directed more at the less labour-intensive industries. While tax incentives have supported investment and employment in these industries, other industries contributing more to employment have had less tax incentive in attracting resources.

In addition, tax incentives that are designed to increase investment may cause businesses to substitute capital for labour in producing goods and services. Thus, even within a sector, less employment may be created over the longer term by the specific incentives compared to incentives that are more general in application.

3. Tax Incentives, Financing and Risk-taking

The corporate tax system affects other business decisions besides the level of investment and the structure of production. One important effect is that it tends to encourage businesses to finance capital acquisition by debt rather than equity. This arises from the deductibility of interest expense on borrowed money from corporate taxable income. Evidence suggests that higher corporate tax rates may induce businesses to be more levered than otherwise. A reduction in corporate tax rates could ultimately reduce the reliance on debt overall.

Another important impact of tax incentives and the corporate tax is on the amount of a risk undertaken by corporations. The corporate tax has two important effects on risk-taking. First, it can reduce the return on risky investment, making it less viable. Tax incentives, however, have been designed to encourage certain risky investment such as research and development activity. Second, the corporate tax can encourage risk-taking since the government shares in the losses on an investment. The extent to which the tax system can encourage risky investment depends on the degree to which taxable losses are able to reduce current or future taxes. In cases where the use of losses is limited, businesses are less willing to undertake risky projects because there is no immediate recovery of the tax value of these losses.

4. Productivity

Productivity, and the growth arising from it, comes from two sources: (i) innovation and technological change and (ii) a more efficient allocation of labour and capital resources among competing uses.

The tax system has recognized in the past the importance of research and development in contributing to productivity in Canada. However, R&D expenditure is not the only source of productivity. Investment in job-training and new capital allows businesses to improve the productivity of the work force. Many of the tax incentives created in the past have been in the form of tax assistance in use of machinery. Economic studies, however, have not confirmed that technological improvements are solely achieved through machinery investment. Capital investment such as in structures and an improvement in the labour force can increase productivity overall.

In fact, an important contribution to competitiveness can be made by encouraging business to use the most efficient means of production. When incentives are skewed more towards particular types of capital (as documented in Chapter A), then businesses are influenced to use less competitive methods of production. In such circumstances, productivity measured in terms of all the different inputs in the productive process may be inhibited. A more general incentive available to the business could encourage growth without distorting business decision-making.

5. Impact of the Tax System on Corporate Structure

The corporate tax system influences business decision-making beyond the pattern of investments and the financing policy of the firm. The tax system also has an impact on the organizational structure of the corporation. This influence can be felt in many ways.

Firms may be classified, in general, either as private or public companies. Public companies are those firms that have issued shares on a stock exchange in Canada. Typically, public companies are large corporations with many shareholders, even though many small- and medium-sized companies have taken advantage of the public capital markets to raise funds for expansion. In most cases, the shareholders do not have a direct role in managing the business. On the other hand, private companies, for the most part, are small with only a few shareholders. In most cases, the principal shareholders are directly involved in the conduct of the business. There are, of course, many exceptions to these generalizations. Some very large corporations are privately-owned and some public corporations are controlled by small groups of individuals.

Smaller private businesses comprise over 85 per cent of corporations in Canada. On the other hand, such firms have less than 20 per cent of the total assets in the corporate sector.

The tax system offers a number of measures designed to meet the special needs of small private businesses. The most important of these is the small business deduction which allows a reduced tax rate on the first $200,000 of active business income of Canadian-controlled private corporations. This provides an enhanced flow of internally generated funds for these firms that do not have access to the publicly-traded stock market. Special rules are applied to certain types of investment income of such firms to ensure that such income is treated essentially the same whether or not it is earned directly by the shareholder or through the corporation. This reflects the fact that the corporation is, in effect, an extension of the owner.

These benefits are not available to public corporations. Thus, the decision of whether or not a growing private firm should seek funds on the public equity markets will be affected by the provisions. It must be borne in mind that the tax impact is only one of the many that influence this particular decision. Others, such as the desire to retain control and ownership versus the ability to access a wider capital base, are of fundamental importance.

Another example of the tax system's impact relates to the choice that some firms must make whether to operate separate lines of business either as divisions within a single corporation or through separate corporations. There are often good business reasons to operate as separate businesses. However, different corporations are taxed separately, even if they have common ownership. There is a potential tax penalty to this if one corporation within the group experiences a loss when others are paying tax. Thus, some corporations choose to use divisions solely for tax purposes. This may at times require complicated corporate reorganizations. On the other hand, other corporations either choose to or must operate as separate entities. Thus, they may experience a tax disadvantage relative to other firms. These issues are discussed more fully in the paper released with this budget, *A Corporate Loss Transfer System for Canada*, which suggests how some of these undesirable effects of the existing system might be removed.

A final example of the impact of the tax system on corporate organization is in the area of takeovers. Many takeovers are beneficial to the economy, allowing cost-saving rationalizations, access to managerial expertise and improved access to capital for the acquired business. Others, however, are less productive, merely representing a shuffling of ownership and increased corporate concentration.

The tax system can influence the propensity towards takeovers in a number of ways. As shown above, some firms may have extensive banks of unused deductions. Other firms may be paying substantial amounts of tax. In such cases, the incentive for one firm to acquire the other is increased by the possibility of sheltering income from tax. To a greater or lesser extent, this possibility has been addressed through rules that limit the availability of deductions after control of a corporation changes. The tax system also favours financing by debt and allows a tax deduction for interest on debt incurred to finance acquisitions of other corporations. Thus, the effective cost of the acquisition is reduced by the deduction

of interest. One could, perhaps, question whether it would be desirable to deny the interest deduction in such circumstances. However, such a change would have a number of effects. It would put Canadian firms at a disadvantage *vis à vis* foreign firms which could deduct interest related to Canadian acquisitions against income in their home countries. As well, the distinction between shares purchases to acquire control and those bought as portfolio investments is difficult to make in practice. In any event, it could be difficult to separate such interest from that related to the general operations of the firm. It should be noted that experience with a similar provision prior to 1972 revealed a number of techniques for avoiding the application of the rule.

6. International Considerations

International trade and capital flows play an important role in the Canadian economy. The tax system can have an impact on these flows.

Firms in Canada must compete in both the export and domestic markets against foreign-produced goods and services. The most important factors determining the competitive position of Canadian firms include the availability of raw materials, labour conditions and proximity to markets. The Canadian corporate taxes paid by firms also affect their ability to compete. In assessing the tax system, it is important to take into account the potential impact of the corporate tax system on the competitive position of Canadian firms.

Tax considerations may also play a role in the location decisions of internationally mobile capital. Again, other considerations are liable to play the major role.

Given the wide variety of circumstances facing individual firms, with the resulting wide distribution of tax situations, it is difficult to make general statements about the impact of the Canadian tax system relative to those affecting international competitors. However, evidence does not suggest that Canadian firms currently face a disadvantage in this regard. In fact, in many cases the tax regime offered under the Canadian system compares favourably to that in other jurisdictions.

The international tax environment interacts with the Canadian tax system in another way. American parent companies of Canadian subsidiaries must pay U.S. taxes on the underlying before-tax income associated with the dividends received from the subsidiary. These U.S. taxes are offset by a foreign tax credit which, in cases where Canadian taxes are less than the corresponding U.S. taxes, is simply equal to Canadian taxes paid. In such circumstances, there is no net benefit to the company from reductions in Canadian taxes as they serve only to reduce the foreign tax credit earned. The total taxes paid to the two countries by the corporations taken together are unchanged. However, a firm will receive a benefit from the deferral of the extra U.S. tax to the extent that it retains the income in Canada. The value of the deferral depends upon the extent to which Canadian taxes are less than those in the U.S., and the length of time the extra taxes are deferred.

7. Inflation

In the past, tax incentives have been used as offsets against inflation and its impact on the real income of corporations. Inflation has been a chronic problem faced by Canadians throughout the 1970s and into the 1980s. Only recently has there been a substantial decline in inflation rates from over 10 per cent in 1980 to under 4 per cent at present.

It is well recognized that inflation can have an important impact on effective corporate tax rates faced by business arising from the interaction between the tax system and inflation. There are two reasons for this. First, the cost of depreciation and inventories that is deductible for tax purposes is based on the original cost of acquiring the asset, not its replacement cost. Second, the deduction of interest includes compensation to lenders for the erosion in the purchasing power of capital due to inflation. Deductibility of this part of interest payments allows businesses to write off a portion of the real value of the debt's principal. The first of these effects raises the tax rate in inflationary periods while the latter reduces the tax. Thus, inflation has an ambiguous effect on the corporate tax rate, depending on the mix of assets and liabilities of individual firms.

Table 11 presents marginal federal and provincial corporate income tax rates aggregated for large and small businesses for three different rates of inflation: 0, 5 and 10 per cent.

Inflation has different effects on marginal tax rates depending on the type of asset and industry examined. For some industries such as agriculture, fishing and forestry, higher inflation reduces the sector's effective tax rate. This is because the impact of interest deductibility and cash accounting for inventories is generous when prices are rising. For other sectors such as construction, manufacturing, utilities, transport and services, marginal tax rates are virtually unchanged. On the other hand, inflation raises the tax rate on wholesale trade and retail trade substantially.

The impact of inflation on corporate tax rates varies across different types of capital. Inflation increases substantially the tax rate on inventories while reducing the tax rate on other capital investment. Thus, tax rates respond differently to inflation for each of the industrial sectors.

These differences occur because of the selective effect of inflation in undervaluing the cost of property on the one hand, and overvaluing the cost of debt on the other. In the case of inventories, for example, the full inflationary gain on holding inventories is included in income in the year. While this is partially offset by the deduction of nominal interest, the tax rate increases with inflation. For other capital expenditures, inflation erodes the value of capital cost allowances that are based on the original cost of the asset. This is mitigated by the accelerated capital cost allowances. The impact of the deduction of interest unadjusted for inflation can, in some cases, more than offset the additional corporate taxes generated on assets arising from the lack of indexation of capital cost allowances.

Table 11

Marginal Federal and Provincial Corporate Tax Rates Under Varying Rates of Inflation

	Inflation rate		
	0 per cent	5 per cent	10 per cent
		(per cent)	
Sectors[1]			
Agriculture, fishing, forestry	7.3	4.0	-0.7
Manufacturing	14.1	16.6	17.8
Construction	15.9	17.0	17.3
Utilities and transport	32.9	31.7	28.0
Wholesale trade	20.2	25.3	29.4
Retail trade	21.9	25.0	26.9
Services	21.3	21.4	20.0
Type of capital investment[1]			
Buildings	27.0	24.0	18.4
Machinery	20.8	20.5	18.0
Land	28.7	21.6	12.7
Inventories	18.2	26.0	32.7
Aggregate all industry and capital	21.4	22.4	22.0

[1] For both large and small businesses. Excludes resource industries.

A.4 The International Environment

Recent changes have been made or proposed in the corporate tax systems of a number of Canada's major trading partners. These corporate tax changes have a common thrust – to broaden the tax base by reducing incentives and to lower corporate statutory tax rates.

In the United Kingdom, corporate tax changes were announced in the 1984 budget. These provisions included:

1. Phasing in a corporate tax rate reduction from 52 to 35 per cent for large businesses and 38 to 30 per cent for small businesses.

2. Reduction of fast write-offs for capital goods:

   - The capital cost allowance for machinery has been reduced from 100 to 25 per cent.

- The capital cost allowance for buildings has been reduced from 75 to 4 per cent.

- Inventories are no longer expensed.

The U.K. measures are being phased in over a number of years and are intended to be neutral in their overall revenue effect.

In 1984, the U.S. Treasury published a document entitled *Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth* outlining proposals for a major overhaul of the U.S. tax system. The proposals follow the general thrust of broadening the tax base by limiting deductions and reducing corporate tax rates. The Treasury proposals make a greater attempt to reflect the true economic income of a corporation in its tax base. For example, unlike the U.K. budget changes, the U.S. proposals go further by recognizing the impact of inflation on income.

The U.S. Treasury proposals include the following set of proposed corporate tax changes:

1. reducing the corporate tax rate from 46 to 33 per cent and removing any distinction between large and small businesses;

2. reducing fast write-offs especially for machinery to reflect the economic life of assets, and indexing depreciation costs for inflation;

3. indexing the cost of inventories for inflation;

4. allowing only interest adjusted for inflation to be deducted, and also indexing capital gains for inflation;

5. repealing all investment tax credits;

6. reducing exploration and development expenditure and depletion allowances for resource industries; and

7. repealing special reserve deductions for bad debts of financial institutions.

The predicted impact of these corporate tax changes is to increase corporate tax revenues in the first several years by 30 per cent. Much of the additional corporate tax revenue will arise from reducing special allowances, deductions and credits on resource and financial industries, while the effect of the corporate tax changes on other industries will be revenue-neutral. The U.S. proposals have not yet been enacted and are the subject of ongoing study and discussions.

Part B: A Direction for Change

B.1 Possible Changes to the Corporate Income Tax

The preceding analysis has revealed a number of concerns with the current structure of the corporate income tax system. The question naturally arises: is there not a better way to deliver tax incentives? Should tax incentives not be broader-based and interfere less in the decision-making of businesses?

It is not the purpose of the changes outlined in this paper to increase or decrease government revenues. In fact, the proposals have been specifically designed to be revenue-neutral. The goal is to raise the same tax revenues from the corporate sector in a simpler manner; to intervene less in the economy; to provide a better balance in tax rates across sectors; and to establish a tax system which will be more stable over time.

In this chapter, one set of illustrative changes to the corporate tax system is described. It must be emphasized that, in setting out only one illustration, there is no intention of limiting the discussion to these specific changes. This package of changes represents one way to deal with the problems in the current system. It serves to highlight, for discussion, the implications of change in this direction.

Corporate Tax Rate Reduction

The cornerstone of the change would be a significant reduction in the federal statutory rate of corporate income tax to benefit firms in all sectors. A successful firm would be able to retain more of its profits and the government would be intervening less in the economy.

The basic federal rate would be reduced from 36 to 29 per cent, so that the standard combined federal and provincial corporate tax rate would fall from 46 to 39 per cent. The federal small business tax rate would fall from 15 to 11 per cent, so that small business would continue to enjoy a significantly lower tax rate than larger firms. In recognition of the importance of manufacturing in the economy, the special low tax rate for manufacturing and processing profits would remain: the federal manufacturing and processing tax rate would fall from 10 to 6 per cent for small businesses and from 30 to 23 per cent for a larger business. Each province would need to examine these changes. However, given the increases in the tax base proposed below, reductions in provincial corporate rates would also be possible while maintaining provincial revenues.

Reduction in Accelerated Capital Cost Allowances

Some assets are currently given special accelerated rates of write-offs which are substantially more generous than the treatment of other assets. The rates of capital cost allowance would be brought more into line with the treatment of other investments. The capital cost allowance rate would be 25 per cent on a diminishing balance basis for future acquisitions of:

- manufacturing and processing assets in Class 29 instead of the current three-year write-off;
- energy-saving and pollution control assets in Classes 24, 27 and 34, instead of the current three-year write-off;
- resource extraction equipment, automobiles and other assets in Classes 10 and 28, instead of the current 30-per-cent declining balance rate; and
- heavy construction equipment in Class 22 (instead of the current 50 per cent declining balance write-off).

These changes would not only even out the treatment across different sectors and types of investments, but would also reduce the pressures on the tax system associated with the transfer of unutilized deductions.

Elimination of the Investment Tax Credit Except for Scientific Research Expenditures

The investment tax credit is earned with respect to specified investments in particular sectors. As such, it is a significant source of variation in the tax rates associated with different investments. Its elimination would help to even out tax rates across sectors and types of investments and would allow a significant compensatory reduction in statutory tax rates.

Elimination of the Inventory Allowance

With the reduced levels of inflation currently being experienced, there is now less reason for maintaining the inventory allowance, currently at 3 per cent. It therefore would be eliminated under the illustrative proposal, allowing further reductions in the overall corporate tax rate. It might be possible to introduce a modified provision under which the allowance would be automatically reintroduced should inflation rise to significant levels in future.

Other Areas

While for the most part they are not reflected in the current analysis, there are a number of other areas where there are significant timing differences between taxable income and income as reported in financial statements. These could be

examined with respect to the possibility of achieving further evening out of the tax burden across sectors, and of permitting even larger reductions in the overall corporate tax rate. These areas include the treatment of interest capitalized for book purposes but expensed for tax purposes; whether certain capital assets such as those employed in research and development should continue to receive full immediate write-off, and certain reserve deductions in the financial sector.

In sum, the effect of these measures would be to change the tax system from one which rewards effort to one which rewards success. Successful businesses would be able to retain a greater proportion of their earnings for reinvestment. Growing businesses would have a readier access to their deductions and write-offs. The deductions for which they are eligible would be easier to use. Finally, the distortions that currently exist across types of investments and across different industries would be substantially reduced. The tax system would interfere less in the decision-making of business.

The Treatment of Inflation

As noted above, income for financial statement purposes is not a reliable indicator of the real income of a business in the presence of inflation. This has led some commentators to suggest the indexation of the tax system, as has been proposed in the United States. Such a move has not been proposed in this document for a number of reasons.

The indexation of business income would require adjustments to capital cost allowances, inventory valuation and interest expense to reflect inflationary increases. This would require a major overhaul of both the personal and corporate tax systems. The indexation of interest expense would result in a corporation deducting for tax purposes only the "real" interest component of its nominal interest expense. A similar change would be required in the taxation of interest income of lenders, including individual savers. As a result, corporations and individuals would be required to keep track of their assets and liabilities in order to determine the proper indexation adjustments. This would introduce substantial complexity for taxpayers and would significantly add to the costs of compliance. It is far from clear how one could deal with the tax deductions and income associated with debt already outstanding.

Indexation would have other important effects on Canadian corporations. By limiting the amount of interest deducted from taxable income, corporations would have higher financing costs, and the current cash flow of leveraged investors could be seriously affected. While Canadian lenders might be prepared to accept lower interest rates as a result of indexing interest income, interest rates in Canada are strongly influenced by international financial markets. This could reduce and possibly remove any advantage to corporations of indexing the corporate tax system.

The impact of inflation on marginal rates of corporate income tax for various types of assets was reviewed above. This analysis indicates that inflation does not

seriously increase tax rates on most types of assets except in the case of inventories. Thus, if inflation should increase in the future, it may be appropriate to reintroduce an allowance similar to the current inventory allowance.

B.2 The Impact of the Illustrative Proposal

(a) Impact on Tax Rates

The changes outlined in the previous section would have the effect of spreading the impact of corporate taxes more evenly among corporations. Within a sector more profitable firms would be taxpaying. Currently, many profitable firms are not in a taxpaying position due to the impact of accelerated write-offs and tax credits. The reduction in these up-front incentives would result in more profitable firms paying taxes. The changes would also help to even out the impact of tax liabilities across different sectors. As shown in Table 12, most average corporate tax rates are within 2 percentage points of the total industry average tax rate.

A simulation of this proposed system on 1981 corporate incomes, shown in Table 12, also shows that those sectors which have tax liabilities below the average across all sectors (agriculture, mining and manufacturing) would experience increases in their tax rates. Those sectors which face the highest average tax rates (construction, trade and services) would benefit from reduced average tax rates. The reason for this can be seen by recalling the main features in the current

Table 12

Average Tax Rates by Sector
Under the Current and Proposed Tax Systems

	Current	Proposed
	(per cent of financial statement income)	
Agriculture, forestry and fishing	11.8	14.3
Mining	13.2	13.9
Oil and gas	21.8	20.0
Manufacturing	16.5	17.9
Construction	19.8	17.9
Utilities and transport	16.1	15.4
Wholesale trade	23.0	21.6
Retail trade	20.3	18.0
Finance	16.5	17.8
Services	19.8	17.3
Total all industries	17.9	17.9

Source: Department of Finance simulations on sample of 1981 tax returns of corporations (see notes at end of paper).

system that lead to differences in taxation across industries. Capital investment incentives such as accelerated depreciation and the investment tax credit are directed primarily at the resource and manufacturing sectors. The labour-intensive trade and service sectors derive relatively little benefit from such incentives. Thus, the replacement of these incentives by a rate reduction that benefits profitable firms regardless of the type of activity they pursue would result in these industries bearing a relatively lower share of the corporate tax.

The changes would benefit small businesses as well. Table 13 shows that such businesses would actually experience a reduction in their average tax rate, as a result of the reduction in their statutory tax rate from 15 to 11 per cent. This would more than compensate such businesses for the reductions in the investment tax credit and rates of capital cost allowances, as small businesses tend to be less capital intensive than larger businesses. This would help such businesses retain more funds in order to finance business investments.

While the overall average tax rate would remain basically the same, the way it is arrived at would change substantially. The impact of the proposed changes on corporate taxable income, statutory rates and average corporate tax rates by sector is provided in Table 14. Currently, taxable income is some 69 per cent of financial statement income. This ratio would increase to 79 per cent, so that taxable income would be closer to the actual income earned by companies. In addition, the investment tax credit, formerly 2.6 per cent of income, would be reduced to one-half of 1 per cent of income as it would apply only to research and development. These changes would be compensated for by a reduction in the average statutory rate of tax on the broader base of taxable income from 30.0 to 23.4 per cent.

Overall, capital cost allowances would remain relatively larger than depreciation as reported on company books, since only the sector-specific provisions incorporating significant levels of incentive would be reduced. However, on

Table 13

Average Tax Rates by Size of Corporation
Under the Current and Proposed Tax Systems

	Current	Proposed
	(per cent of financial statement income)	
Small corporations	12.3	11.9
Large corporations	19.3	19.3
Total	17.9	17.9

Source: Department of Finance simulations on sample of 1981 tax returns of corporations (see notes at end of paper).

Table 14

Average Federal Corporate Taxes as a Percentage of Financial Statement Income, Under the Proposed Changes

	Ratio of taxable income to financial statement income	Average federal statutory tax rate on taxable income	Ratio of investment tax credit to financial statement income	Average federal tax rate on financial statement income
		(per cent)		
Agriculture, forestry, fishing	87.9	16.8	0.0	14.3
Mining	51.4	27.6	0.3	13.9
Oil and gas	71.7	28.3	0.3	20.0
Manufacturing	82.6	23.3	1.0	17.9
Construction	100.6	17.9	0.0	17.9
Utilities and transport	60.5	26.3	0.5	15.4
Wholesale trade	97.1	22.5	0.1	21.6
Retail trade	99.1	18.3	0.0	18.0
Finance	70.1	25.6	0.0	17.8
Services	93.8	18.9	0.4	17.3
Total	78.8	23.4	0.5	17.9

Source: Simulations on a sample of tax returns (see notes at end of paper).

balance there would be a change in emphasis on how investment incentives are delivered. Incentives to the corporate sector would be provided more generally through a reduced rate of tax, rather than through specific write-offs and tax credits.

One of the concerns expressed with the current system is that the uneven application of tax incentives across industries and assets distorts business decision-making. One way to gauge the potential extent of this distortion is through the variation of marginal tax rates. These rates show the impact of the tax system on individual investment decisions. Table 15 shows the impact on marginal tax rates across sectors for large and small firms under the current and proposed systems.

For both types of firms, tax rates across sectors would show less variation under the proposed system than under the current system. For the most part, industries that have higher than average tax rates under the current system would experience rate reductions under the illustrative proposal. The tax rate for manufacturing would rise from substantially below the average to about 90 per cent of the average of non-resource industries. Thus, while manufacturing would retain an

Table 15

Marginal Federal and Provincial Corporate Tax Rates Under the Current and Proposed Tax System, by Sector

	Small corporations		Large corporations	
	Current	Proposed	Current	Proposed
	(per cent)			
Agriculture	–0.7	5.9	16.1	13.9
Resource	n.a.	n.a.	8.5	8.7
Manufacturing	6.2	8.5	19.6	25.5
Construction	6.2	9.2	33.8	31.3
Utilities and transport	10.7	11.4	33.8	27.6
Wholesale trade	11.5	12.0	34.8	34.8
Retail trade	12.8	11.4	37.5	34.1
Services	9.1	9.6	36.6	31.5
Total				
– excluding resource	8.0	9.6	28.0	27.5
– including resource	8.0	9.6	27.2	26.8

Source: Department of Finance simulations (see notes at end of paper).

Table 16

Marginal Federal and Provincial Corporate Tax Rates Under the Current and Proposed Tax System, by Asset

	Small corporations		Large corporations	
	Current	Proposed	Current	Proposed
	(per cent)			
Buildings	7.8	6.7	30.6	25.2
Machinery	4.9	9.6	24.6	25.6
Land	9.7	7.1	30.8	23.7
Inventories	11.3	10.9	36.6	35.7
Total	8.0	9.6	28.0	27.5

Note: Figures exclude resource industries.

Source: Department of Finance simulations (see notes at end of paper).

advantage, its relative position with respect to other industries would be altered. On the other hand, there would be a substantial decline in the tax rate on utilities and transport, trade and service industries, all of which are more highly taxed on new projects under the current system.

The proposed changes would also lead to some evening out of tax rates across different types of investments. Table 16 shows that, while investments in machinery and equipment are currently favoured over other types of capital assets, tax rates would become virtually equal across such assets for both small and large corporations. The exception to this is inventories which would continue to bear a heavier tax burden than other assets although the tax rate would have fallen slightly.

(b) Impact on Activity

The impact of these proposed changes to the corporate income tax would have an important effect on business decision-making in each sector. The impact of the proposed changes on economic activity has been evaluated by taking into account sectoral differences in tax rates, production structure and the possibility of substituting among various inputs used in production.

1. **Aggregate Investment** – The aggregate change in investment would likely be small since the proposed changes are designed to be revenue-neutral, with corporate rate reductions offsetting the reduction in excess write-offs. However, the pattern of investment might be expected to shift. Investment would increase in some sectors such as utilities, transport, wholesale trade, retail trade and services. The evening out of the tax rates that would occur would reduce the influence of the tax system on the pattern of investment in Canada.

2. **The Structure of Production** – As already emphasized above, the impact of the proposed changes would tend to equalize marginal tax rates on investments made in buildings, land and machinery. Indeed, the significant relative advantage towards machinery investment and away from construction that exists in the current system would be virtually eliminated. In addition, the impact of the proposed changes would make the choice between employment and investment more neutral.

3. **Financing** – The reduction in the corporate tax rate would have two important impacts on the balance sheets of corporations. First, a lower corporate tax rate would make equity financing more attractive relative to debt financing. The proposed changes could, over the longer term, have the effect of increasing the equity-to-asset ratio by as much as 3 percentage points. The second effect of the proposed tax rate reduction would result from the change in the accounting value of the deferred tax liabilities carried on company books. Deferred tax liabilities, which arise from the timing difference between book and tax depreciation rates, are of lower value when the corporate tax rate is reduced. Any reduction in deferred tax liabilities arising from a corporate tax reduction would be transferred to shareholders' equity. The effect of this would increase equity relative to assets

by about 1 percentage point. The proposed reduction in the corporate tax rate would thus improve the balance sheets of corporations.

4. **Employment Generation** – The impact of the proposal would be to reduce the tax disadvantage to employment-generating industries such as utilities, transport, trade and services relative to the capital-intensive industries such as manufacturing. As shown in previous sections, these sectors have been responsible for virtually all of the employment creation over the past decade. In addition, the demand in the construction-related industries, which tend to be labour intensive, would increase given a shift in incentives away from machinery and equipment, the production of which is capital-intensive with a significant import component.

B.3 Technical Implications

This chapter examines some of the technical implications of the illustrative changes as they relate to what is known as the integration of personal and corporate taxation, particularly with respect to the tax treatment of income earned by small business. The changes discussed do not represent material changes in impact on such firms. The second part of the chapter examines the impact of the changes on the incentive for firms to seek to transfer unused write-offs to other taxpayers.

(a) Deferral of Shareholder Tax

If the combined federal and provincial corporate rate of tax were reduced substantially below the highest marginal tax rate at the individual level, it would be necessary to modify the present system for the taxation of investment income and taxable capital gains (one-half of capital gains), active business income eligible for the small business deduction, personal service business income and specified investment business income received by private corporations.

Investment Income

The present system for the taxation of investment income received by a private corporation has been designed based on the following policy objectives:

- Investment income received by a corporation and paid out to an individual shareholder should bear a total corporate and individual tax equal to the tax which the individual would have paid if he had received the investment income directly. This objective is referred to as integration of corporate and individual income tax.

- An individual should not be able to defer paying individual income tax on investment income by transferring the investment income to a corporation.

Investment income (other than dividends from Canadian corporations) received by private corporations is subject to the full corporate tax of 50 per cent. However,

16 2/3 per cent is refundable at the rate of $1 for every $4 of dividends paid. Dividends received from Canadian corporations (except if the receiving corporation owns 10 per cent or more of the shares of the paying corporation) are subject to the Part IV tax of 25 per cent. The Part IV tax is refundable at the rate of $1 for every $4 of dividends paid.

In order to achieve integration of corporate and individual income tax on capital gains, the private corporation is entitled to distribute one-half of the capital gain as a tax-free dividend to its shareholders by means of a mechanism called the capital dividend account.

If the full corporate tax rate were reduced, it would probably be necessary to impose a refundable tax under Part IV on investment income (other than dividends from Canadian corporations). In addition, the refundable portion of corporate tax would need to be reduced. These changes would ensure the continuation of integration of corporate and individual tax on investment income and ensure that individual tax could not be deferred by transferring investment income to a corporation.

The above modifications would also apply to a "specified investment business". This concept was introduced to ensure that investment income of a corporation with sufficient activity did not qualify for the low rate of tax. Instead, this type of income is treated in an identical fashion to investment income received by a private corporation. In order to qualify for the low rate of tax, the corporation must employ more than five full-time employees.

The present system provides some integration of corporate and personal tax for investment income received by mutual fund corporations, investment corporations and non-resident-owned investment corporations. If the corporate tax rate were reduced to 40 per cent, the integration applicable to these corporations would have to be modified.

Active Business Income

Canadian-controlled private corporations are eligible for the small business deduction on the first $200,000 of taxable income from an active business. This small business deduction reduces the effective corporate tax rate to approximately 25 per cent. However, the effective low tax rate varies significantly from province to province and whether or not the corporation is entitled to the manufacturing and processing tax credit.

The present system of taxing income of small private corporations at the low rate of corporate tax includes features that are designed to integrate corporate and personal tax. These features achieve the following objectives:

- Double taxation of corporate-source income is avoided.
- One form of remuneration of an owner-manager of a private corporation, such as a dividend, is not benefited over another such as salary, solely as a result of tax considerations.

Income subject to the low small business tax rate is taxed at approximately 25 per cent. The dividend tax credit, on the other hand, is at a level that would be appropriate for a corporate tax of 33 1/3 per cent. Thus, to achieve integration, the corporation must pay the corporate distribution tax on dividends paid out of income that has been taxed at the low corporate rate, to raise the total corporate level taxes to the assumed 33 1/3 per cent.

If the low corporate tax rate is reduced from the present benchmark rate of 25 per cent, the corporate distribution tax system would have to be modified as follows:

- The amount added to the preferred earning amount (PEA) account (income taxed at the low corporate tax rate less income taxes) each year would be increased.
- The corporate distribution tax rate would be increased.
- A transitional rule would be required to recognize that earnings under the existing system have borne a higher corporate tax rate.

(b) Transfer of Unused Deductions and Credits

As has been discussed previously, corporations frequently have deductions, losses and credits in excess of their ability to use them in the near term. This has led to considerable pressure to discover ways to transfer these amounts to other corporations or individual investors. In turn, complex provisions have been, or may be, required to prevent an undue loss of government revenues. These provisions include:

Rental property rules
Leasing property rules
After-tax financing rules
  Income bonds or debentures
  Term-preferred shares
  Short-term preferred shares
Limited partnership rules

In many cases, the unused amounts have been associated with accelerated depreciation and investment tax credits. Given that the thrust of the proposals in this paper would be to reduce these up-front incentives, it is appropriate to explore whether or not the rules restricting the trading of unused deductions might be relaxed in the mature system after the existing banks of unused losses, deductions and credits had been significantly reduced. This possibility depends both on the incentive to transfer in individual cases that would remain after the changes, and the potential aggregate size of accumulated deductions and credits available for transfer.

The attractiveness to firms of transferring losses depends essentially on the value to the firm of retaining the losses for use in the future as compared to the

immediate value that they will receive in compensation from the transferee taxpayer. This comparison depends upon a number of factors:

- the risk of the firm not being able to utilize the losses in the future;
- the present value today of the expected future tax reductions as the losses are utilized;
- the transaction costs (legal and accounting fees and commissions) of transferring the losses to another taxpayer; and
- the amount that a purchaser is willing to pay to be able to utilize the losses.

To the extent that the gap between the use of the write-off and the income earned with respect to the expenditure is reduced, the firm itself will have a greater possibility of using the write-offs and there would be a reduced incentive to transfer. This matching of income and expenses could be accomplished in a number of ways, including narrowing the difference between capital cost allowance rates and financial statement depreciation rates, delaying the taking of depreciation until income is earned, and capitalizing pre-production expenses.

The reduction in the statutory corporate tax rate would reduce the amount that a corporate purchaser might be willing to pay to obtain a transfer of deductions from another corporation. Since the transaction costs would remain the same, the reduction in corporate tax rates should reduce the demand by corporations to purchase deductions from other corporations.

The advantage under the present system of after-tax financing would be reduced as a consequence of the reduction in statutory tax rates. After-tax financing is attractive to a non-taxpaying firm, as it can reduce its after-tax cost of interest payments. This reduction occurs as the lender is willing to accept a lower rate of interest when the return is non-taxable. The rate of interest on the after-tax financing instrument relative to the before-tax rate reflects the rate of tax of the lender. Ignoring the premium normally attached to such an instrument, a lender facing a 50-per-cent tax rate would accept a 6-per-cent after-tax return in lieu of an ordinary 12-per-cent interest rate. This results in a difference of 6 percentage points in the cash-flow cost of funds for the borrower. (The present value of benefit to the borrower depends upon when in the future the borrower expects to become taxpaying.) If the lender has a tax rate of 40 per cent, the after-tax financing instrument will need to return 7.2 per cent, dropping the difference to 4.8 percentage points.

While the need for some of the current rules could be reduced in the future under the suggested new approach, they would continue to be required while the current large banks of deductions exist. Thus, the potential benefits in relaxing some of the current restrictions would be delayed until the system matures. The use of these existing banks would be accelerated, however, by the reduction in write-off rates for new investments.

Another potential problem that would require consideration is the impact of the spread between personal and corporate tax rates on the incentive to transfer. There would be an incentive to transfer deductions to individuals, even in areas where the firm is in a taxpaying position. These would then be written off against the higher personal tax rate. The income would be retained in the corporation to benefit from the lower corporate rate. Even if the restrictions on inter-corporate transactions were lifted, after the existing bank of deductions, etc. had been significantly reduced, it might be necessary to maintain some of these restrictions to prevent transfers to individuals. It is not clear at what differential between corporate and personal tax rates this potential problem would become serious enough to warrant such rules.

Summary and Conclusion

It is time to review the existing corporate tax system in Canada. This paper is a first step in this review. It provides information on the impact of the current system essential for evaluating the effectiveness of the corporate tax system in promoting growth and employment, and advances for discussion a direction for change.

There are significant incentives in the existing system which support a wide range of activities, including manufacturing, resource activities, research and development and small business. The paper points out a number of issues in the current structure of this system:

- Due to the range of selective incentives, the tax level varies greatly across different industries and types of investment. This variation in incentives may interfere with business decision-making in a manner that leads to a pattern of investment and economic activity that is less productive than could be achieved under a tax system that treated different activities more even-handedly.

- A substantial build-up of unused tax deductions and tax credits currently exists on corporate books, exacerbating the differences in tax rates among firms. In some cases, the high levels of immediate write-offs and tax credits result in profitable corporations not paying tax.

- The build-up of unused deductions and credits has been the source of much instability and pressure on the tax system, and consequent legislative adjustments. Over the last decade, changes have been made in the law both to allow unused tax incentives to be transferred to other taxpayers for activities such as R&D or energy exploration, and to limit the ability of taxpayers generally to effect such transfers, out of concern for undue erosion of the tax base.

The paper *A New Direction for Canada: An Agenda for Economic Renewal* raised the question of whether more general investment incentives might not be a more effective way to promote economic growth, productivity, competitiveness and employment.

That question is addressed in this paper with the purpose of stimulating a full public discussion in this important area. As a focus for discussion, the paper puts forward a direction for change that would see the current array of tax credits, accelerated depreciation and other special deductions replaced by a significant reduction in the statutory tax rates on taxable income. Changes along these lines

could lead to a more equal distribution of the tax burden across different firms and industries, and would relieve some of the pressures on the system associated with the accumulation of unused tax deductions and credits. The suggested approach is deliberately structured to raise the same amount of revenues as does the current system.

Incentives for manufacturing, for small business and for R&D are important, and the illustrative proposal would continue special treatment in these areas. Yet the proposal illustrates that it may be possible to achieve these goals in a system that focuses incentives more directly on results achieved, through the provision of a lower tax rate. At the same time, it may be appropriate and possible to spread the incentives more evenly across different investments and different sectors and thus to reduce the impact of tax considerations on the decision-making process.

Technical Notes

I. Notes to Tables 4, 5, 12, 13 and 14

1. The average federal corporate tax rate is computed as the ratio of federal Part I taxes payable to adjusted financial income for corporations. Taxes paid and financial income were adjusted in a number of ways in order to isolate the taxation of business income in the current year. Financial income of corporations was adjusted to be net financial income before corporate income taxes. Intercorporate dividends and net book capital gains were removed from financial income. Losses that were carried back were deducted from aggregate taxable income while losses to be carried forward were given a discounted value and deducted from income.

2. The average corporate tax rates were simulated to represent the 1985 corporate tax system. Because of a time lag in the availability of data, the calculations were performed on sample corporate data available for 1980 and 1981. The data base consists of a weighted sample of corporations collected by Revenue Canada on a yearly basis. There are approximately 15,000 corporations in the sample in each year. The corporations making up the data base are sampled from the corporate universe according to the following criteria: size, tax status, industry and location. Corporations with financial losses were excluded for the purposes of this study. Two years of data were used to smooth out peculiarities attributable to a single year.

3. The industrial breakdown chosen corresponds to the Standard Industrial Code developed by Statistics Canada.

4. The statutory federal tax rate refers to the tax rate faced by firms when the small business and manufacturing and processing deductions are taken into consideration.

5. Because 1980 and 1981 were the latest years in which data were available, the data were adjusted to represent the 1985 corporate tax system. The purpose of the adjustments was to simulate the 1985 tax system as if it had always been in place. This produces an appropriate base against which to examine the mature system impact of different alternative tax regimes. The adjustments taken into consideration were the half-year rule for the capital cost allowance deduction, the change in the earned depletion rules for oil and gas, and changes in the investment tax credit (extension to heavy construction equipment, the increased rate for research and development, removal of the income limitation and the refunding of investment tax credits for non-taxpaying corporations). No behavioural response was taken into account

when making the adjustments. The half-year rule adjustment to the capital cost allowance system was calculated by assuming that the rule has always been in place. This adjustment took into account growth and the depreciation of capital stock and influences the amount of CCA claimed under the proposed new rules. In addition, the removal of earned depletion for most oil and gas activity and the recent elimination of the Petroleum and Gas Revenue Tax (PGRT) were also taken into account.

6. The average federal tax rates under the proposed system in Tables 12, 13 and 14 were calculated using the same methodology as in Note 5 after adjusting the corporate data for the proposed changes. No behaviourial responses were taken into account. With the exception of the capital cost allowance base, only the tax parameters are changed. For the capital cost allowance the impact of the rate changes were calculated in a manner similar to the adjustment for the half-year rule, assuming that the new rates had always been in existence.

II. Notes to Tables 6, 7, 11, 15 and 16

The marginal tax rates illustrated in the above tables were derived under the following set of assumptions:

1. The nominal interest rate and return on equity are determined by international markets.

2. Corporations are fully taxable and able to take full advantage of all deductions and credits.

3. There are no real capital gains on physical assets.

4. Corporations undertake financing so as to maintain a fixed debt/equity ratio.

5. Corporations invest so as to maximize the discounted value of their real dividend stream, or equivalently, the value of their equity.

The marginal tax rate on a given type of capital is the proportional difference between the before-tax rate of return required by an investor (r_s) and the after-tax rate of return it implies (r_n):

$$t = ((r_s - r_n)/r_s) \times 100$$

Financing and the risk premium on equity is assumed to be the same for all firms. The formulas for the required returns are taken from R. Boadway, N. Bruce and J. Mintz, "Taxation, Inflation and the Effective Marginal Tax Rate on Capital", *Canadian Journal of Economics*, 1984, 62-80. The after-tax cost of funds is a weighted average of the return on debt and the return on equity, determined as follows:

$$r_n = Bi + (1 - B)e - p$$

where,

i =nominal interest rate on Canadian assets;
e =nominal return on Canadian equity;
B=the proportion of investment financed by debt;
p =the rate of inflation.

The gross rate of return required on depreciable assets is determined by the following formula:

$$r_g = \left[(r_f + d - p)(1 - c)(1 - uZ) / (1 - u)\right] - d$$

and for inventories (with a holding period of less than one year):

$$r_g = \frac{r_f + u(p - v)}{(1 - u)}$$

where,

u =the combined federal/provincial corporate tax rate;
r_f =the after-tax cost of financing for the firm = $Bi(1 - u) + (1 - B)e - p$
d =the rate of depreciation on physical assets;
c =the investment tax credit rate;
Z=the present value of the CCA deductions;
v =inventory allowance.

The combined federal/provincial tax rate (u) is a weighted average of the various provincial rates. The provincial disaggregations shown in Table 7 illustrate the impact of these different rates on an individual basis as well as reflecting variations in ITC rates across different regions.

The impact of inflation on the marginal effective tax rates (illustrated in Table 11) was determined in accordance with the open economy assumption.

Specifically, the domestic nominal interest rate was adjusted as follows:

$$i' = i + ((1 - s)/(1 - m))(e' - e)$$

where,

s =tax rate on capital gains (accrual basis) in the United States (15 per cent);
m=tax rate on interest income in the United States (30 per cent);
e =current rate of inflation in Canada;
e'=new rate of inflation in Canada;
i' =new rate of interest.

The adjustment reflects the assumption that the marginal investor resides in the United States. An increase in the Canadian rate of inflation leads to an increase in

the nominal interest rate which is taxed at the rate of 30 per cent in the hands of the U.S. investor. The appreciation in the Canada/U.S. exchange rate due to the change in the rate of inflation in Canada is taxed at the lower capital gains tax rate of 15 per cent.

Marginal tax rates were calculated for 29 types of capital in each of 34 industries for both small and large firms. CCA classes were divided into equipment and building classes and weighted averages developed to obtain the aggregated results illustrated in the tables. The weights were derived from investment flows obtained from a sample of corporate tax returns over 1979 to 1981. The 34 industries were aggregated into broader classifications based upon industry investment flows obtained from *Corporate Financial Statistics*, Statistics Canada catalogue number 61-207.

III. Note to Table 8

An unused deduction is defined as a tax deduction not used in 1981 that could be immediately used if the corporation had sufficient taxable income. The value of the unused deductions was calculated on the sample corporate data for 1981 described in the note on average tax rates. The various provisions used to calculate the maximum unused deductions available in the tax system in 1981 included capital cost allowances, resource deductions, losses (current, prior, non-capital and capital), bank reserves, charitable donations, investment tax credit and the foreign tax credit.

IV. Note to Table 10

The growth rate results are derived from Statistics Canada publications, covering the period 1974-1981. All numbers are for growth rates in constant dollars of output and investment. Where data was too disaggregated, sub-sectors' growth rates were weighted by the corresponding shares to generate the sectoral growth rate.

V. Note to Table 11

The data are drawn from a six-year longitudinal file, which is based on a sample of corporate tax returns. Investment is based on net fixed depreciable asset expenditures over the period 1977-1982 based on net additions from the capital cost allowance schedule.

Le régime fiscal des sociétés
Un axe de changement

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Mai 1985

Canada

Le régime fiscal des sociétés
Un axe de changement

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances
Mai 1985

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Avant-propos

Le premier budget d'un nouveau gouvernement donne l'occasion de jeter un regard neuf sur des problèmes de toujours. C'est à ce moment que l'on constate que les vieilles solutions sont peut-être inadéquates et qu'il conviendrait d'emprunter une nouvelle voie.

Favoriser un cadre de politique publique propice à la croissance et à de réelles perspectives d'emploi est l'un des grands défis que doit relever un ministre des Finances. Ce budget renferme de nombreuses dispositions visant à amorcer le travail nécessaire à l'établissement d'un tel cadre. Mais l'on ne peut s'attendre qu'un seul budget examine tous les problèmes auxquels est confrontée l'économie. D'autres mesures seront nécessaires.

Le présent document d'étude porte sur l'un des domaines qui nécessite un nouvel examen, à savoir l'impôt sur le revenu des sociétés.

L'impôt sur le revenu des sociétés constitue une source importante de recettes publiques. Il est cependant devenu beaucoup plus important. De par ses diverses dispositions, cet impôt est devenu un instrument-clé de la politique économique.

Il convient donc de se poser la question suivante: l'impôt sur le revenu des sociétés contribue-t-il efficacement à favoriser les objectifs découlant d'une croissance économique soutenue et de la création d'emplois? Ou bien, pourrait-il faire preuve de plus d'efficacité en vue de réaliser ces objectifs?

Mais il est en même temps nécessaire de se demander si le régime fiscal des sociétés pouvait être simplifié et si certains problèmes que pose son application pouvaient être corrigés.

Ce document se veut une source de renseignements destinée à faire naître un débat sérieux sur ces questions importantes. Tous les secteurs de l'économie touchés par le régime fiscal des sociétés doivent participer à ce débat. À cette fin, mes fonctionnaires et moi-même solliciteront les points de vue des hommes et des femmes d'affaires de toutes les régions du pays à propos des idées exposées dans ce document.

Ce document propose, à titre d'illustration et de suggestion, un axe de changement. La proposition n'a rien de figé, mais doit plutôt servir de base au débat. Elle a pour objet d'exposer des moyens d'améliorer le fonctionnement et l'incidence du régime fiscal des sociétés.

La proposition ne vise pas à augmenter les recettes tirées de l'impôt sur le revenu des sociétés. Elle a été spécialement élaborée pour ne pas avoir de répercussions notables sur le niveau des recettes. Le but des changements proposés est d'améliorer le fonctionnement du régime fiscal et d'accroître l'efficacité des encouragements fiscaux.

Aucun changement d'envergure ne sera effectué sans avoir fait au préalable l'objet d'un débat public exhaustif. Les changements qui en résulteront seront amenés pour éviter autant que possible la désorganisation et l'incertitude parmi les responsables de la planification du secteur privé.

Je me réjouis de l'occasion qui nous est donnée d'étudier en détail cet aspect très important de la politique publique. Je suis convaincu qu'il existe des possibilités réelles d'améliorer l'efficacité du régime de l'impôt sur le revenu des sociétés et d'en réduire la complexité.

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Table des matières

Introduction et sommaire 1

Partie A: La situation actuelle 5

A.1 Le régime actuel de l'impôt sur les sociétés 5
- a) Description 5
- b) Répartition des encouragements fiscaux 8
- c) Taux moyens de l'impôt fédéral sur les sociétés 11
- d) La structure d'imposition de différentes activités 13
- e) Répartition des taux de l'impôt sur les sociétés dans les provinces 17

A.2 Incidence des pertes et des déductions inutilisées 18

A.3 Incidence du régime actuel sur l'activité économique 23

A.4 Le cadre international 31

Partie B: Un axe de changement 35

B.1 Modifications possibles du régime de l'impôt sur les sociétés 35

B.2 Incidence de la proposition d'illustration 38
- a) Incidence sur les taux d'imposition 38
- b) Incidence sur l'activité économique 43

B.3 Répercussions techniques 44
- a) Report de l'impôt sur les actionnaires 44
- b) Transfert des déductions et crédits inutilisées 46

Sommaire et conclusion 49

Notes techniques 51

Introduction et sommaire

Le régime de l'impôt sur les sociétés est l'un des instruments dont se servent les gouvernements pour agir sur les tendances de l'activité économique. Un large éventail de dispositions spéciales vise actuellement certaines industries et certains types d'immobilisations.

Le document intitulé *Une nouvelle direction pour le Canada: Un programme de renouveau économique* soulevait la question de savoir si les divers encouragements offerts par les gouvernements ne jouaient pas ensemble pour fausser ou neutraliser les indications du marché, fondements des prises de décisions dans les entreprises. Dans le même document, on se demandait également si l'économie canadienne ne profiterait pas plus d'une réduction du nombre d'encouragements sectoriels et de l'introduction d'encouragements qui seraient plus simples et d'application plus générale.

D'autres pays se sont dits également préoccupés de ce que les régimes fiscaux des sociétés ne soient trop compliqués et n'entravent dans une trop grande mesure le jeu des forces du marché. Ainsi, le Royaume-Uni a entrepris de restructurer son régime de l'impôt sur les sociétés dans le budget de 1984. Aux États-Unis, dans un rapport adressé au président et intitulé *Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth*, le département du Trésor a soumis au débat public la question de la forme que devrait prendre les encouragements fiscaux offerts aux sociétés.

Le moment est maintenant venu de lancer un débat semblable au Canada. Ce document a deux objets. Le premier est de fournir les éléments nécessaires pour susciter des discussions avisées sur ces questions. Le second est d'exposer un axe possible de changement.

Le document comprend deux parties. La première décrit le régime actuel de l'impôt sur les sociétés et fournit des détails sur la structure d'imposition des divers secteurs et immobilisations.

L'analyse montre que le régime actuel de l'impôt sur les sociétés produit des taux effectifs d'imposition qui varient sensiblement d'un secteur et d'un type d'entreprise à l'autre. Les encouragements fiscaux actuellement offerts aux sociétés favorisent non seulement certains secteurs, mais également certains types d'investissement comme les machines, aux dépens d'autres comme les bâtiments.

Les divers encouragements fiscaux accordés aux industries ont eu tendance à avoir un effet compensateur d'un secteur à l'autre. Bien que certains secteurs soient avantagés par rapport à d'autres, chaque secteur dispose de déductions et de crédits spéciaux. Le nombre d'encouragements particuliers pourrait-il être réduit

sans modifier le total des impôts payés par les sociétés? Une telle mesure pourrait simplifier le régime fiscal en réduisant le nombre de déductions et de crédits particuliers sans modifier sensiblement le niveau des investissements des sociétés.

Parallèlement, le document donne à penser qu'il y aurait moyen de modifier la structure actuelle des taux d'imposition pour que ceux-ci varient moins d'un secteur à l'autre. Le régime fiscal fausserait alors moins les décisions des entreprises qui s'appuient sur les tendances du marché. Il pourrait en résulter une affectation plus efficace des ressources et une amélioration des perspectives de croissance économique et de création d'emplois.

L'analyse du régime actuel démontre également que de nombreuses entreprises sont dans l'impossibilité d'utiliser les encouragements dont elles bénéficient. En conséquence, il s'est produit une accumulation importante de pertes, de déductions et de crédits fiscaux inutilisés au sein du secteur des sociétés. En 1981, le tout représentait une valeur fiscale de quelque $13.8 milliards, et ce chiffre est aujourd'hui dépassé. Les entreprises ont naturellement essayé de tirer parti des avantages fiscaux qu'elles avaient accumulés, par exemple en les transférant à des sociétés imposables par le biais de divers mécanismes, notamment les sociétés en commandite et le financement après impôt. Il en est résulté une série de modifications complexes destinées à protéger les recettes publiques tirées de l'impôt sur le revenu des sociétés. Cette déficience structurelle du régime est une source constante de complexité et de modification. L'existence de déductions fiscales inutilisées augmente également les écarts des taux effectifs de l'impôt. Certaines entreprises peuvent en fait planifier leurs investissements comme si elles n'étaient pas imposables. Par ailleurs, les entreprises naissantes risquent de ne pas pouvoir utiliser immédiatement leurs encouragements fiscaux, ce qui nuit à leur efficacité.

Il s'agit de profiter de l'occasion et de relever le défi pour déterminer si les encouragements à l'investissement peuvent être maintenus dans un régime qui traite plus équitablement les différents secteurs et types d'investissements. En outre, il est peut-être possible de simplifier le régime de l'impôt sur les sociétés et de régler certains graves problèmes structurels qui ont surgi ces dernières années.

La deuxième partie du document expose un axe de changement qui doit servir de base au débat. Ces changements visent à s'attaquer aux problèmes posés par le régime de l'impôt sur les sociétés qui sont décrits de façon détaillée dans la partie A.

Une proposition de modèle est soumise au débat pour indiquer les possibilités d'amélioration. La pierre angulaire de la proposition est un abaissement sensible des taux légaux de l'impôt pour toutes les sociétés. Cette baisse s'accompagne d'une réduction des taux d'amortissement les plus accélérés et de la suppression du crédit d'impôt à l'investissement. Ces changements ont pour objet de faire en sorte que le régime fiscal réponde mieux aux besoins de l'économie et non d'accroître les recettes publiques. La proposition vise donc à ne pas modifier le niveau de l'impôt des sociétés.

Nous ne suggérons pas que les gouvernements devraient, ou même pourraient, abandonner tous les efforts qu'ils déploient pour encourager l'investissement. La question qui se pose est en effet celle du degré et de la forme des encouragements, et de la mesure dans laquelle le régime actuel favorise certains types d'investissements.

L'axe de changement exposé dans ce document s'appuie sur quatre principes fondamentaux qui visent à s'assurer que le régime de l'impôt sur les sociétés ne fait pas obstacle à la croissance économique:

1. **Efficacité du marché:** Le régime de l'impôt sur les sociétés devrait fausser le moins possible les indications du marché qui sont à la base des décisions des entreprises. L'activité économique devrait dépendre de la qualité fondamentale des occasions d'affaires et non pas simplement des résultats fiscaux que peuvent obtenir les entreprises.

2. **Certitude:** Le régime de l'impôt sur les sociétés devrait être stable dans le temps. Il convient en particulier d'examiner les dispositions qui ont entraîné des changements fréquents et complexes afin de déterminer si leurs objectifs fondamentaux peuvent être atteints sans nécessiter un ajustement et une révision continus.

3. **Simplicité:** Le régime de l'impôt sur les sociétés devrait s'appliquer le plus simplement et le plus sûrement possible. Les entreprises devraient être en mesure d'observer aisément la législation fiscale dans le cadre de leurs opérations courantes.

4. **Stabilité des recettes fiscales:** Le régime de l'impôt sur les sociétés devrait assurer une base de recettes stable et prévisible pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Les deux ordres de gouvernement devraient être en mesure de s'appuyer sur un régime fiscal fondé sur la capacité contributive du secteur des sociétés.

Contrairement à un régime comportant des taux d'amortissement et d'imposition élevés, les encouragements fondés sur des taux réduits d'imposition favorisent les réussites plutôt que les efforts. Les entreprises prospères devraient pouvoir conserver une proportion plus élevée de leurs bénéfices pour les réinvestir.

La proposition permettrait de réduire sensiblement l'écart entre les taux d'imposition des divers secteurs. Différents types d'investissement seraient traités plus uniformément, ce qui atténuerait l'incidence du régime fiscal sur la façon dont les entreprises mènent leurs activités. En conséquence, les investissements seraient répartis plus efficacement, accroissant ainsi le potentiel de croissance et créant davantage d'emplois.

Le fardeau fiscal serait réparti plus équitablement entre les divers secteurs. En outre, il serait réparti plus équitablement au sein de chaque secteur, les entreprises rentables qui actuellement ne payent pas d'impôt en raison des encouragements devant commencer à le faire.

La réduction du nombre d'encouragements spéciaux permettrait également de simplifier le régime fiscal. Avec le temps, les entreprises seraient en mesure d'utiliser plus directement les déductions qu'elles acquièrent, ce qui atténuerait le poids des déductions inutilisées accumulées par elles.

Partie A: La situation actuelle

A.1 Le régime actuel de l'impôt sur les sociétés

Ce chapitre présente un aperçu des règles actuelles de détermination du revenu imposable et de l'impôt à payer sur le revenu par les sociétés qui exploitent activement une entreprise. Même si un grand nombre de règles de détermination du revenu imposable s'applique également aux entreprises non constituées, le document d'étude ne traite pas de leur cas. Les revenus de placements reçus par des corporations non publiques font l'objet de règles spéciales qui sont étudiées à la partie B.

Les impôts qui touchent l'actionnaire influencent aussi les activités des entreprises, particulièrement des sociétés fermées dirigées par leur propriétaire. Les dividendes, qui se doublent de majorations et de crédit, sont imposés au niveau du particulier dans l'année de leur versement. Les gains en capital relatifs aux bénéfices non répartis et à la valorisation de l'entreprise au moment où les actions sont vendues peuvent également donner lieu à des impôts. Bien que le document ne traite pas des impôts à ce niveau, il convient de ne pas négliger la forte incidence que peut avoir la modification de leurs taux sur les décisions d'investissement de l'entreprise.

a) Description

Le point de départ de la détermination du revenu imposable d'une entreprise est le bénéfice ou la perte de la société pour l'année, ainsi que l'indiquent les états financiers. Le bénéfice ou la perte de l'exercice est déterminé selon des principes comptables commerciaux généralement reconnus. Pour obtenir le revenu imposable de la société, il faut augmenter ou diminuer ce profit ou cette perte afin de tenir compte de dispositions particulières de la *Loi de l'impôt sur le revenu* lorsque que celles-ci produisent un résultat différent de celui des états financiers. Les principales différences entre le revenu imposable et le revenu de l'exercice sont étudiées ci-dessous.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit un système de déductions pour amortissement (DPA) qui remplace l'amortissement de l'exercice des actifs immobilisés. Dans le cadre de ce système, des déductions sont accordées à des taux spécifiés d'amortissement. Il est fréquent que les DPA soient plus élevées que l'amortissement de l'exercice. L'amortissement accéléré est un moyen d'octroyer des encouragements à l'investissement. Si, à proprement parler, l'amortissement

accéléré permet un report d'impôt, celui-ci peut être très utile pour une entreprise, en particulier lorsqu'il vise une longue période. De même, si la société continue d'investir, le report peut s'effectuer indéfiniment et équivaloir alors à une exemption complète.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* accorde également une déduction spéciale équivalente à 3 pour cent du coût du stock d'ouverture de la société. Cette déduction vise à compenser l'impôt sur les bénéfices découlant de la vente du stock, lequel doit être remplacé à un coût plus élevé à cause de l'inflation.

Un certain nombre d'autres éléments du coût en capital bénéficient d'un traitement spécial aux fins de l'impôt sur le revenu. Les sociétés ont en effet le droit de demander immédiatement une déduction globale à l'égard des actifs immobilisés, comme les machines et les bâtiments achetés à des fins de recherche et de développement, ainsi qu'à l'égard d'autres dépenses courantes en recherche et développement (R&D), comme le salaire des chercheurs. Les sociétés du secteur minier ont droit à une déduction immédiate et globale de leurs frais d'exploration et d'aménagement aux fins de l'impôt sur le revenu. Les sociétés pétrolières et gazières peuvent déduire immédiatement la totalité de leurs frais d'exploration et elles ont le droit d'amortir leurs dépenses d'aménagement à un taux annuel de 30 pour cent. Dans la plupart des cas, ces coûts seraient capitalisés et amortis sur une plus longue période aux fins de l'établissement des états financiers.

Les sociétés minières ont droit à un amortissement supplémentaire spécial pour épuisement gagné représentant un tiers des frais d'exploration et d'aménagement, et des dépenses engagées pour l'acquisition de nouveaux actifs miniers et biens de transformation, alors que ces déductions ne sont pas incluses dans les états financiers. Si la déduction est supérieure à 25 pour cent du revenu relatif à des ressources, la partie non utilisée de la déduction peut être reportée indéfiniment.

Les redevances et les impôts miniers, qui sont principalement versés aux gouvernements provinciaux, ne sont pas déductibles aux fins de l'impôt fédéral. Par contre, une déduction à l'égard des ressources représentant 25 pour cent du revenu d'exploitation tiré des ressources, compte tenu des déductions pour amortissement correspondantes, réduit le revenu imposable estimé. Pour toute société, la déduction à l'égard des ressources peut être supérieure ou inférieure aux redevances et impôts miniers effectivement payés.

Les entreprises pouvant ramener leur revenu imposable à zéro dans une année peuvent être en mesure de créer une perte fiscale si elles disposent d'autres déductions. Si la société subit une perte imposable dans une année, elle peut reporter cette perte sur les trois années précédentes et demander un remboursement de l'impôt payé pendant ces années. Le reste de la perte de l'année en cours peut être reporté sur les années futures pour être appliqué en déduction du revenu imposable d'une année ultérieure. Ces pertes pour fins fiscales peuvent résulter des pertes courantes d'entreprise ou de l'application des dispositions relatives aux encouragements fiscaux.

Le montant des impôts fédéral et provinciaux payés par une société est égal au produit du revenu imposable de la société et du taux d'imposition appliquable. Le taux de l'impôt fédéral de base est de 36 pour cent. Ce taux est réduit dans le cas du revenu provenant des activités de fabrication et de transformation, et des petites entreprises. En raison de ces dispositions, les entreprises de fabrication sont imposées au taux fédéral de base de 30 pour cent. Au niveau fédéral, les corporations privées dont le contrôle est canadien sont imposées à 15 pour cent sur la première tranche de $200,000 du revenu imposable et à 10 pour cent du revenu de fabrication et de transformation.

En vertu des ententes de perception fiscale, le gouvernement fédéral perçoit l'impôt sur les sociétés au nom de toutes les provinces, sauf l'Alberta, l'Ontario et le Québec. Les gouvernements provinciaux parties aux ententes déterminent leur propre taux de l'impôt sur le revenu imposable des sociétés, tel qu'il a été défini au niveau fédéral. Bien qu'il y ait certaines différences, les trois provinces qui perçoivent leur propre impôt sur les sociétés utilisent essentiellement la même assiette fiscale que le gouvernement fédéral. Les taux d'imposition varient sensiblement d'une province à l'autre. Ainsi, les petites entreprises sont imposées à un taux réduit dans neuf des provinces. On trouvera au tableau 1 la fourchette des taux combinés de l'impôt fédéral et provincial sur les sociétés actuellement en vigueur.

Le crédit d'impôt à l'investissement réduit l'impôt fédéral payable par les sociétés. Il a pour effet de réduire directement le coût de l'investissement de l'entreprise. Le crédit est offert pour les dépenses en nouveaux biens amortissables dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'exploitation forestière, de la fabrication, de la transformation et des industries de ressources, et pour l'acquisition de certains équipements de construction et de transport. Le taux du crédit varie entre

Tableau 1

Fourchette des taux légaux combinés de l'impôt fédéral et provincial sur les sociétés

	Sans la déduction relative aux activités de fabrication et de transformation		Avec la déduction globale relative aux activités de fabrication et de transformation	
	Taux minimum	Taux maximum	Taux minimum	Taux maximum
	(en pourcentage)			
Revenu admissible au taux réduit des petites entreprises	18	25	10	20
Autres revenus	41.5	52	35	46

7 et 20 pour cent selon la région, un crédit spécial temporaire de 50 pour cent s'appliquant aux activités de fabrication menées dans des régions désignées à faible croissance. Un crédit d'impôt spécial est accordé pour les dépenses en recherche et développement. Si une société ne paye aucun impôt fédéral dans l'année, elle peut reporter sur les trois années antérieures ou sur les sept années futures les crédits d'impôt à l'investissement auquel elle a droit afin de les appliquer en déduction de l'impôt fédéral à payer dans ces années. La législation fiscale actuelle permet également aux sociétés non contribuables de demander le remboursement d'une partie du crédit d'impôt relatif aux investissements effectués avant mai 1986.

b) Répartition des encouragements fiscaux

Des encouragements fiscaux explicites sont accordés au moyen de l'allégement fiscal des sociétés. Ces mesures comprennent les déductions accélérées pour amortissement, les crédits d'impôt à l'investissement et les réductions de l'impôt des sociétés dans certaines industries. Le tableau 2 indique la réduction des recettes fédérales tirées de l'impôt sur les sociétés qui serait résultée en 1980 des encouragements fiscaux prévus par la législation de 1985 relative au régime de l'impôt des sociétés. L'année 1980 est la dernière année pour laquelle il existe des données complètes et, bien que des modifications aient depuis été apportées à la législation, la structure des avantages actuels demeure semblable. La «valeur fiscale» des encouragements représente la différence entre les recettes effectivement tirées de l'impôt sur les sociétés et les recettes qui auraient été produites en l'absence de l'amortissement accéléré, de la réduction des taux d'imposition et des crédits d'impôt à l'investissement. Cette mesure des encouragements fiscaux est fondée sur les sommes qu'il en coûte au gouvernement fédéral pour accorder un allégement fiscal au lieu d'imposer le revenu d'exercice des sociétés, calculé au moyen de règles comptables commerciales (compte tenu de certains ajustements mineurs). Elle donne une idée de l'importance des encouragements fiscaux accordés par le gouvernement fédéral à l'industrie. Elle ne comprend pas les encouragements fiscaux offerts aux sociétés par les gouvernements provinciaux.

Comme l'indique le tableau 2, des encouragements fiscaux importants ont été accordés grâce aux déductions accélérées pour amortissement, aux réductions des taux d'imposition et aux crédits d'impôt. Les exemples les plus importants à cet égard ont été:

- Les déductions accélérées pour amortissement comme celles visant les machines du secteur de la fabrication, le matériel lourd de construction, et les bâtiments et l'équipement de l'industrie des ressources, qui, dans l'ensemble, ont réduit l'impôt sur les sociétés de $2.3 milliards en 1980.

- Les amortissements relatifs aux ressources, comme l'épuisement gagné et les frais d'exploration et d'aménagement, qui accordent un allégement fiscal important aux entreprises de ressources.

Tableau 2

Valeur fiscale des principales mesures fédérales, selon le secteur, en 1980[1]

	Déductions fiscales			Taux réduit d'imposition		
	DPA	Mesures relatives aux ressources	Déductions de 3% pour inventaire	Déductions accordées aux petites entreprises	Fabrication et transformation	Crédit d'impôt à l'investissement
	(en millions de dollars)					
Industries de ressources[2]	610	1,265	50	20	75	185
Fabrication	930	70	250	155	360	370
Construction	65	0	5	165	5	5
Services d'utilité publique et transport	200	50	10	55	0	50
Commerce	120	5	175	440	25	25
Finance	265	30	5	150	0	5
Services	80	0	5	245	15	15
Autres	10	10	0	75	0	20
Ensemble des industries	2,280	1,420	500	1,305	480	675

[1] La valeur fiscale désigne la réduction des recettes fédérales tirées de l'impôt sur les sociétés qui est attribuable aux encouragements fiscaux. Elle est fondée sur les déductions réclamées par les sociétés pendant l'année.

[2] Aucune donnée n'est disponible pour l'agriculture, la pêche et l'exploitation forestière.

Source: Échantillon de déclarations d'impôt des sociétés.

- La déduction de 3 pour cent pour inventaire, qui profite principalement aux industries manufacturières et commerciales.

- La réduction des taux d'imposition des petites entreprises et des activités de fabrication et de transformation. La disposition relative aux petites entreprises profite à de nombreuses industries, mais en particulier au secteur du commerce et des services. La réduction totale des recettes fiscales fédérales attribuables au taux réduit d'imposition est de $1.8 milliard.

- Le crédit d'impôt à l'investissement, qui réduit directement le montant de l'impôt fédéral à payer et a représenté $675 millions en 1980.

Le tableau 3 indique le nombre d'entreprises qui ont bénéficié de diverses dispositions fiscales en 1981. Certaines dispositions, comme le taux réduit d'imposition des petites entreprises et la déduction pour inventaire, ont profité à des entreprises oeuvrant dans un large éventail de secteurs. D'autres dispositions, telles que l'amortissement d'un tiers pour épuisement gagné ou les encouragements fiscaux à la R&D, touchent relativement peu d'entreprises.

La valeur monétaire totale des encouragements fiscaux fédéraux destinés aux sociétés a été importante. Toutes les industries ont profité des divers encouragements. Certains secteurs en ont toutefois bénéficié davantage que d'autres. Il ne

Tableau 3

Nombre de sociétés profitant de certains encouragements fiscaux, 1981

	Petites sociétés	Grandes sociétés	Ensemble des sociétés
Amortissement accéléré des biens de fabrication et de transformation	19,147	5,033	24,180
Épuisement gagné	317	449	766
Déduction pour inventaire	135,486	12,056	147,542
Taux réduit d'imposition du secteur de la fabrication	23,290	4,159	27,449
Taux réduit d'imposition des petites entreprises	170,441	0	170,441
Crédit d'impôt à l'investissement	19,675	5,136	24,811
Encouragements fiscaux à la R&D	532	882	1,414
Nombre total d'entreprises produisant des déclarations d'impôt	445,100	66,440	511,540

Source: Échantillon de déclarations d'impôt des sociétés.

suffit pas de considérer simplement le niveau absolu des dépenses fiscales pour avoir une idée de l'avantage relatif dont ont joui les différents secteurs. Il convient plutôt d'examiner l'incidence des diverses dépenses fiscales sur la réduction de l'impôt qui serait autrement payable dans les différents secteurs. Cette question fait l'objet de la section suivante.

c) Taux moyens de l'impôt fédéral sur les sociétés

Il est possible d'évaluer l'incidence relative des encouragements fiscaux accordés aux sociétés sur des entreprises oeuvrant dans des secteurs différents en mesurant le taux moyen de l'impôt sur les sociétés à l'aide du ratio de l'impôt payé par la société par rapport à son revenu de l'exercice avant impôt. Il est possible d'établir une comparaison entre le taux légal de 36 pour cent de l'impôt fédéral et le taux moyen de l'impôt sur les sociétés afin de déterminer l'incidence des encouragements fiscaux sur la baisse des perceptions de l'impôt sur les sociétés. Si la valeur du revenu imposable des sociétés était égale à celle de son revenu comptable et s'il n'y avait aucun crédit d'impôt ni aucune réduction des taux d'imposition, le taux moyen de l'impôt sur les sociétés serait de 36 pour cent dans tous les secteurs. Étant donné l'existence d'encouragements fiscaux qui réduisent le revenu imposable des sociétés, et de taux et crédits d'impôt spéciaux, le taux moyen de l'impôt sur les sociétés sera inférieur au taux légaux.

La mesure brute du revenu financier avant impôt comprend l'impôt provincial sur le revenu des sociétés. D'autres impôts provinciaux sont déduits du revenu de l'exercice. Ainsi, dans les industries de ressources, les redevances provinciales et les impôts sur les ressources en sont déduits. Toutefois, on estime que l'écart entre la valeur de la déduction à l'égard des ressources et des impôts provinciaux sur les ressources représente un encouragement fiscal s'il est positif, et un impôt s'il est négatif.

Le tableau 4 établit une comparaison entre le taux moyen de l'impôt fédéral sur les sociétés dans diverses industries en vertu du régime fiscal actuel. Les impôts moyens sont fondés sur des données datant de 1980 et de 1981 mais, étant donné les modifications fiscales apportées depuis, on a réalisé des simulations ont été effectuées comme si ces mesures avaient toujours existé. Ainsi, les taux moyens de l'impôt ne visent pas à refléter le niveau effectif des impôts payés aujourd'hui. Ils indiquent plutôt la répartition des obligations fiscales en vertu des règles actuelles, comme si celles-ci avaient toujours été en vigueur. Les principales différences par rapport aux obligations fiscales actuelles des sociétés, lesquelles découlent de récentes modifications fiscales, sont constituées par la règle de la demi-année à l'égard des biens amortissables et la suppression de l'épuisement gagné pour les activités conventionnelles dans le secteur pétrolier et gazier.

Le tableau montre également comment les divers encouragements fiscaux abaissent le taux moyen de l'impôt sur les sociétés dans chaque industrie. En général, les encouragements fiscaux réduisent en moyenne de moitié le taux de l'impôt fédéral sur les sociétés qui tombe de 36 à 18 pour cent.

Tableau 4

Impôt fédéral moyen sur les sociétés, en pourcentage du revenu de l'exercice, par secteur

	Ratio du revenu imposable au revenu de l'exercice	Taux légal moyen de l'impôt fédéral	Ratio du crédit d'impôt à l'investissement au revenu de l'exercice	Taux moyen de l'impôt fédéral
		(en pourcentage)		
Agriculture, exploitation forestière, pêche	86.1	20.2	6.0	11.0
Mines	47.1	34.7	3.1	13.2
Pétrole et gaz	67.2	35.6	2.0	21.9
Fabrication	68.3	30.3	4.4	16.5
Construction	92.5	23.3	1.9	19.8
Services d'utilité publique et transport	55.6	33.1	2.3	16.1
Commerce de gros	84.5	28.7	1.1	23.0
Commerce de détail	86.5	23.9	0.2	20.2
Finances	52.5	32.3	0.3	16.5
Services	89.7	24.6	2.2	19.8
Total	68.7	30.0	2.6	17.9

Source: Simulations effectuées sur un échantillon de déclarations d'impôt (voir les notes figurant à la fin du document).

Il existe toutefois d'importantes différences intersectorielles. Dans l'agriculture, la pêche, l'exploitation forestière et, dans une moindre mesure, dans les industries de fabrication et les services d'utilité publique, les taux moyens de l'impôt sur les sociétés sont considérablement plus faibles que dans d'autres secteurs.

Les divers secteurs bénéficient de multiples dispositions fiscales. Les entreprises à plus forte intensité capitalistique, qui sont généralement plus grandes, profitent principalement de l'amortissement accéléré, de l'amortissement des dépenses d'exploration et d'aménagement dans le secteur des ressources, et de la déduction pour épuisement. Ces entreprises se retrouvent surtout dans les secteurs de la fabrication et des ressources. Les industries à moindre intensité capitalistique comptent une plus forte proportion de petites entreprises. Ces secteurs tendent à profiter surtout de la déduction accordée aux petites entreprises.

La déduction à l'égard des ressources et la récusion de la déduction pour redevances ont une forte incidence sur les taux d'imposition des industries de ressources. L'industrie minière profite des dispositions relatives aux déductions à l'égard des redevances et des ressources. Dans cette industrie, la déduction à l'égard des ressources excède la valeur des impôts miniers provinciaux non déductibles. Ainsi, le taux de l'impôt dans le secteur minier est moins élevé qu'il ne le serait si les redevances ne faisaient pas l'objet d'un traitement spécial.

Par ailleurs, la déduction à l'égard des ressources est inférieure aux redevances provinciales non déductibles du secteur pétrolier et gazier. En conséquence, ce secteur est assujetti à un taux d'imposition supérieur à la moyenne même si les déductions fiscales pour frais d'exploration et d'aménagement dépassent considérablement les amortissements correspondants de l'exercice. On pourrait d'une certaine façon considérer que ce traitement surévalue le taux moyen de l'impôt fédéral auquel sont assujetties ces sociétés. Par exemple, si les provinces devaient hausser leurs redevances, le taux calculé de l'impôt *fédéral* augmenterait. Il serait possible, afin de présenter un tableau plus juste de la situation fiscale de cette industrie à l'égard du gouvernement fédéral, de ne traiter les redevances provinciales comme un coût que dans la mesure où elles sont égales à la déduction touchant les ressources. Ainsi, le revenu de l'exercice de l'industrie augmenterait et abaisserait par conséquent le taux moyen mesuré de l'impôt fédéral qui tomberait de 21.8 pour cent (pourcentage figurant dans le tableau) à 17.6 pour cent, soit légèrement au-dessous de la moyenne.

Si l'on compare les taux d'imposition de diverses catégories d'entreprises, grandes et petites, on constate que l'incidence du taux réduit d'imposition des petites entreprises est supérieure à l'avantage que procure aux grandes entreprises les déductions au titre des immobilisations. Le tableau 5 montre que les petites entreprises sont assujetties au niveau fédéral à un taux d'imposition moyen de 12.3 pour cent, ce qui est sensiblement inférieur à celui des grandes entreprises qui est de 19.3 pour cent.

d) La structure d'imposition de différentes activités

Bien que le taux moyen de l'impôt sur les sociétés constitue un indicateur utile qui permette de déterminer les secteurs supportant le fardeau fiscal, il se prête moins à une étude de l'incidence du régime fiscal actuel sur le niveau et la composition des investissements. Cela est attribuable à plusieurs raisons. Premièrement, exprimé

Tableau 5

Taux moyen de l'impôt fédéral sur les sociétés en pourcentage du revenu de l'exercice, selon la catégorie d'entreprise

	Petites entreprises	Grandes entreprises	Total
		(en pourcentage)	
Ratio du revenu imposable au revenu de l'exercice	85.3	64.5	68.7
Taux légal de l'impôt fédéral	17.2	34.1	30.0
Taux moyen de l'impôt fédéral	12.3	19.3	17.9

Source: Simulations effectuées sur un échantillon de déclarations d'impôt.

en pourcentage du revenu de l'exercice, l'impôt sur les sociétés indique à quel taux est imposé dans l'année en cours le revenu provenant de travaux terminés, tout en tenant compte des conditions actuelles du marché et des activités d'investissement des entreprises. Toutefois, le taux d'imposition mesuré varie pendant le cycle économique. Il ne reflète pas le taux d'imposition auquel est assujettie l'entreprise lorsqu'il lui faut déterminer si elle doit ou non entreprendre un certain projet d'investissement. Deuxièmement, il n'est pas possible d'isoler le revenu ou les économies de coût découlant d'investissements particuliers, comme les nouveaux bâtiments, ou les améliorations, les machines, les terrains et les stocks. Le taux global moyen de l'impôt ne peut indiquer comment les impôts peuvent influencer la composition de l'investissement. Enfin, l'évaluation du revenu financier au moyen de la comptabilité au coût d'origine ne mesure pas le bénéfice réel de la société en période d'inflation et peut donc fausser la mesure du taux réel d'imposition de l'entreprise.

Il est possible de mieux analyser l'incidence de l'imposition sur le niveau et la composition de l'investissement en mesurant le taux marginal de l'impôt sur un projet d'investissement particulier. Le taux marginal de l'impôt s'obtient en divisant l'impôt à payer de la société par le bénéfice d'exploitation minimum avant impôt que devrait engendrer un nouveau projet pendant sa durée pour être rentable. Ce revenu est celui qui suffit juste à produire un rendement après impôt qui couvre le coût en capital de la société. Si le taux de rendement après impôt doit être de 10 pour cent pour que l'entreprise lance son projet d'investissement, et qu'il faille donc un taux de rendement avant impôt de 15 pour cent en vertu des règles fiscales, le taux marginal d'imposition de la société représentera simplement la différence entre les deux taux de rendement divisée par le rendement avant impôt. Le taux marginal de l'impôt sera donc de 33 1/3 pour cent dans cet exemple. Le calcul de l'impôt payé à l'égard d'un nouveau projet d'investissement tient compte des impôts de la société payés sur le revenu gagné pendant la durée du projet, réduits de la valeur des amortissements et des encouragements fiscaux.

En général, les taux marginaux de l'impôt varient d'une activité d'investissement à l'autre car la législation fiscale prévoit des amortissements et des crédits différents pour certains types particuliers d'investissement; par exemple, des crédits d'impôt à l'investissement sont accordés à l'égard des biens amortissables, mais non du terrain ou des stocks, et l'amortissement des machines est plus rapide que celui des bâtiments dans certains cas. Le taux marginal de l'impôt peut indiquer dans quelle mesure le régime fiscal encourage ou décourage les nouveaux investissements. Il permet de mesurer l'incidence du régime fiscal sur la structure de l'investissement puisqu'il est possible de calculer un taux d'impôt marginal pour chaque type d'investissement: stocks, bâtiments, machines, terrains, activités d'exploration et d'aménagement. Le taux marginal de l'impôt tient également compte de l'incidence de l'inflation sur le revenu des sociétés puisque le rendement du capital investi doit être corrigé de l'inflation.

Les taux marginaux de l'impôt indiquent également de quelle manière le régime fiscal fausse les décisions des entreprises. Comme tous les investissements doivent produire un revenu suffisant pour offrir le même rendement après impôt, il est

évident qu'un investissement dont le taux d'imposition marginal est plus élevé devra produire un rendement avant impôt plus élevé, de sorte que le régime fiscal favorisera les investissements dont le taux marginal est faible.

En fait, les taux marginaux de l'impôt peuvent être négatifs lorsque la valeur fiscale des déductions et crédits est supérieure à la valeur actualisée des impôts qui sont finalement payés sur le revenu tiré du projet. Si c'est le cas, les encouragements sont tellement importants que l'investissement est subventionné, de sorte que ces déductions peuvent être utilisées pour soustraire d'autres revenus à l'impôt. Le régime fiscal accroît alors le taux de rendement d'un investissement. Dans ces situations, les entreprises peuvent entreprendre des projets en raison principalement de l'existence des encouragements fiscaux.

Le tableau 6 présente une estimation des taux combinés de l'impôt fédéral et provincial sur les sociétés, et ce dans huit industries et pour quatre types de biens en capital, selon la législation fiscale actuelle. Ces estimations sont fondées sur des sociétés qui obtiennent un même taux de rendement de 15 pour cent environ; ou de quelque 10 pour cent en termes réels . Les calculs supposent que certaines sociétés sont contribuables ou utilisent entièrement tous les encouragements fiscaux dans l'année où elles les acquièrent. Le taux d'imposition tient également compte du fait que 40 pour cent environ des investissements en capital sont financés par emprunt. On suppose que le ratio d'endettement est le même pour toutes les entreprises afin d'isoler l'effet des impôts sur les taux marginaux d'imposition. Des estimations distinctes sont fournies pour les grandes et petites sociétés (les petites sociétés étant celles dont le revenu les rendrait admissibles au taux réduit des petites entreprises en 1981). Ces taux marginaux d'imposition ont été calculés en fonction de la structure des investissements en divers types d'immobilisations effectivement réalisés par les entreprises. Des détails sur la méthode suivie figurent en annexe.

Comme l'indique la dernière colonne du tableau 6, il existe d'importants écarts entre les taux marginaux de l'impôt des divers secteurs. Dans les comparaisons de ce genre, il est important de tenir compte de la taille de la société afin de comparer des entreprises de type semblable oeuvrant dans des secteurs différents. Dans le cas des grandes sociétés, les taux marginaux effectifs de l'impôt sur l'investissement dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'exploitation forestière, des ressources et de la fabrication sont sensiblement inférieurs au taux courant de 35 pour cent environ enregistré dans les autres secteurs. Par exemple, le taux d'imposition d'un fabriquant est de 19.6 pour cent alors qu'il est de 36.6 pour cent dans le secteur des services, ce qui signifie qu'un travail effectué dans ce dernier secteur doit produire un rendement avant impôt qui soit de près de 30 pour cent plus élevé que dans le secteur de la fabrication afin d'être aussi rentable après impôt. En ce qui concerne les petites sociétés qui demandent le taux réduit d'imposition des petites entreprises, il existe également des écarts importants entre les taux marginaux de l'impôt. Dans les industries primaires, et dans les secteurs de la fabrication et de la construction, les petites entreprises sont imposées à un taux réduit. Les taux marginaux de l'impôt confirment donc les résultats de l'analyse des taux moyens d'imposition qui indiquaient que ces secteurs sont favorisés par le régime fiscal.

Tableau 6

Taux marginaux de l'impôt fédéral et provincial sur le revenu des sociétés par secteur et investissement en immobilisations

	Type d'immobilisations				
	Bâtiments	Machines	Droits d'exploration et d'aménagement	Stocks	Taux d'imposition global du secteur
			(en pourcentage)		
Grandes entreprises					
Agriculture, pêche et exploitation forestière	25.7	22.3	31.0	31.5	16.1
Fabrication	28.0	9.1	27.9	35.5	19.6
Construction	33.5	20.4	31.7	46.6	33.8
Services d'utilité publique et transport	33.9	33.5	31.8	42.7	33.8
Commerce de gros	32.2	25.6	31.4	39.3	34.7
Commerce de détail	27.9	39.8	31.7	39.0	37.5
Services	31.7	38.6	30.8	40.3	36.6
Ressources	20.1	13.9	4.2	30.2	8.5
Taux d'imposition de l'ensemble des industries					
—ressources exclues	30.6	24.6	30.8	36.6	28.0
—ressources incluses	30.4	24.4	17.4	36.6	27.2
Petites entreprises					
Agriculture, pêche et exploitation forestière	4.3	-3.1	10.2	10.3	-0.7
Fabrication	2.3	5.7	7.7	10.2	6.2
Construction	9.9	1.3	10.1	17.5	6.2
Services d'utilité publique et transport	10.9	9.5	10.2	15.5	10.7
Commerce de gros	6.9	8.3	9.9	13.5	11.5
Commerce de détail	8.8	14.0	10.0	13.3	12.8
Services	9.3	8.8	9.9	14.2	9.1
Taux d'imposition de l'ensemble des industries	7.8	4.9	9.7	11.3	8.0
Petites et grandes entreprises					
Impôt de l'ensemble des industries					
—ressources exclues	24.0	20.5	21.6	26.0	22.4
—ressources incluses	23.9	20.4	15.7	26.0	22.0

Source: Simulations effectuées par le ministère des Finances. (Voir les notes figurant à la fin du document).

Bien que les taux marginaux de l'impôt varient d'un secteur à l'autre, l'écart est encore plus prononcé dans le cas d'investissements différents effectués au sein d'un même secteur. Ce phénomène est évident dans plusieurs situations. Ainsi, des taux particulièrement bas peuvent être observés dans le cas:

- des stock évalués selon la comptabilité de caisse dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche;
- de l'équipement de fabrication et de transformation, admissible à l'amortissement accéléré et au crédit d'impôt à l'investissement;
- du matériel lourd de construction;
- des activités d'exploration et d'aménagement dans le secteur des ressources, admissibles à l'amortissement accéléré et à l'épuisement gagné.

Dans tous les secteurs, sauf l'agriculture, la pêche et l'exploitation forestière, les stocks sont le type d'investissement qui est assujetti au taux d'imposition le plus élevé. La raison pour laquelle les stocks sont aussi imposés est traité un peu plus loin dans le cadre de l'examen de l'incidence de l'inflation sur les taux réels d'imposition.

e) Répartition des taux de l'impôt sur les sociétés dans les provinces

L'impôt fédéral actuel sur les sociétés comporte des encouragements fiscaux spéciaux à l'égard des investissements effectués dans les régions à faible croissance du Canada. Cette forme d'encouragement prévoit un crédit d'impôt à l'investissement plus élevé pour les dépenses en immobilisations amortissables effectuées dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, des ressources et de la fabrication dans les provinces de l'Atlantique et la Gaspésie (à un taux de 20 pour cent) et dans certaines autres régions désignées du Canada (à un taux de 10 pour cent). Autrement, le régime fiscal fédéral ne comporte aucun élément visant à avantager des régions particulières.

Les variations des taux de l'impôt provincial sont un autre facteur qui explique l'écart entre les taux d'imposition des diverses régions du Canada. Ainsi, les taux de l'impôt de base sur les sociétés varient sensiblement d'une province à l'autre, sans compter que certaines provinces prévoient des taux d'imposition spéciaux pour les sociétés qui entreprennent des activités particulières.

Le tableau 7 indique les taux marginaux de l'impôt des diverses provinces sur les investissements en capital, et ce selon le secteur. Ces taux tiennent compte de la variation du crédit d'impôt à l'investissement et des taux de l'impôt dans les diverses provinces. L'analyse ne tient pas compte des taux différents de l'impôt sur le capital, ni des autres taxes provinciales et municipales qui peuvent influer sur la localisation de l'investissement, comme les taxes foncières ou les taxes sur le lieu d'affaires. Il ressort du tableau que ce sont les secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'exploitation forestière, et, dans une moindre mesure, celui de la fabrication dans les provinces de l'Atlantique et la Gaspésie, qui profitent du crédit d'impôt plus élevé à l'investissement. Toutefois, pour de nombreuses industries, en particulier le commerce et les services qui ne bénéficient pas des crédits d'impôt à l'investissement, la principale cause d'écart demeure le taux provincial moins élevé de l'impôt sur les sociétés.

Tableau 7

Taux marginaux de l'impôt fédéral et provincial sur les sociétés, selon le secteur et la province

	Agriculture, pêche, exploitation forestière	Fabrication	Construction	Transport	Commerce de gros	Commerce de détail	Services	Total
				(en pourcentage)				
T.-N.	7.4	13.5	17.2	34.1	27.4	28.8	23.5	26.6
Î.-P.-É.	1.2	8.4	14.1	28.8	23.3	25.5	20.3	14.1
N.-É.	3.3	12.6	16.6	33.3	26.7	28.2	22.9	24.1
N.-B.	5.7	11.0	12.6	32.9	24.0	24.9	19.2	23.5
Québec	2.1	11.0	13.1	25.5	20.5	21.0	17.4	17.1
Ontario	5.3	18.6	17.7	33.8	26.5	25.3	21.9	22.9
Manitoba	7.6	19.7	20.8	34.8	29.2	29.1	25.5	26.7
Sask.	7.6	18.4	20.8	34.8	29.2	29.1	25.5	23.0
Alb.	6.3	17.0	17.4	30.3	25.0	24.6	21.5	23.1
C.-B.	7.3	21.2	21.0	34.9	29.2	28.5	25.3	28.2
Moyenne canadienne	4.0	16.6	17.0	31.7	25.3	25.0	21.4	22.4

Remarque: Les industries de ressources ne sont pas incluses. Les ratios représentent les taux marginaux combinés de l'impôt pour les petites et grandes entreprises.
Source: Simulations effectuées par le ministère des Finances (voir les notes figurant à l'annexe).

A.2 Incidence des pertes et des déductions inutilisées

Dans une année donnée, de nombreuses sociétés enregistrent une perte aux fins de l'impôt. Le tableau 8 montre que, en 1981, quelque 60 pour cent des sociétés ne payaient pas d'impôt. Certaines de ces entreprises ont également déclaré des pertes d'exercice. Toutefois, 46 pour cent environ des entreprises non contribuables réalisaient des bénéfices, ainsi que le montraient leurs états financiers.

Les sociétés peuvent se retrouver dans une telle situation parce que de nombreux encouragements fiscaux leur sont accordés au moyen d'amortissements accélérés ou de crédits d'impôt. Elles peuvent habituellement avoir droit à ces encouragements dès le départ, bien avant que l'investissement ne devienne rentable. Ainsi, l'entreprise qui effectue l'investissement doit disposer d'un revenu d'autres sources afin de pouvoir utiliser immédiatement les encouragements. Comme l'indique le tableau, souvent ce revenu n'est pas suffisant pour que l'entreprise puisse utiliser tous les encouragements fiscaux qui lui sont offerts.

Le fait qu'une société ne paye pas d'impôt dans l'année ne signifie pas nécessairement que ses affaires ne sont pas prospères. En 1981 (dernière année pour laquelle des données sont disponibles), quelque 60 pour cent des investissements effectués par des sociétés l'ont été par des entreprises qui ne

Tableau 8

Situation fiscale des sociétés en 1981

	Contribuables	Non Contribuables			Total
		Rentables	Non Rentables	Total	
		(en milliers)			
Nombre de sociétés	208	141	163	304	512
		(en milliards de dollars)			
Valeur fiscale des déductions et crédits inutilisés	0	7.4	6.4	13.8	13.8
Investissements	20	19	11	30	50

Source: Échantillon de déclarations d'impôt des sociétés (voir les notes figurant à la fin du document).

payaient pas d'impôt. Plus de la moitié de ces investissements ont été effectués par des sociétés qui déclaraient des bénéfices dans leurs états financiers. Autrement dit, ces sociétés étaient prospères et croissaient rapidement grâce à d'importants programmes de dépenses en capital. Toutefois, en raison de l'incidence des divers encouragements fiscaux, elles ont été en mesure d'éliminer complètement leur impôt à payer.

Il est possible que ces déductions n'aient pas simplement pour effet de supprimer l'obligation fiscale des sociétés concernées. Souvent, ces entreprises n'avaient besoin que d'une partie des déductions et crédits disponibles pour éliminer leur impôt à payer. Les sociétés non contribuables disposaient d'autres déductions et crédits inutilisés qui auraient réduit l'impôt fédéral de $13.8 milliards supplémentaires en 1981, s'ils avaient pu être utilisés immédiatement. Cette somme était supérieure à l'impôt fédéral sur les sociétés payé dans l'année et qui s'élevait à quelque $8 milliards. Considéré sous un autre angle, cela signifie que les sociétés non contribuables auraient pu gagner un revenu additionnel de l'ordre de $40 milliards avant de se retrouver dans une situation contribuable. Les bénéfices totaux des sociétés dans l'année étaient d'environ $47 milliards.

La situation des entreprises non contribuables, et par conséquent incapables d'utiliser immédiatement tous les encouragements fiscaux, est encore plus évidente lorsque l'on considère la situation fiscale des entreprises durant la période de six ans qui va de 1977 à 1982. (Il s'agit de la plus longue période pour laquelle de telles données sont disponibles pour un large éventail d'entreprises.) Ces données sont particulièrement intéressantes car elles portent sur divers intervalles du cycle des affaires. Le tableau 9 montre la répartition des sociétés et de l'investissement

Tableau 9

Situation fiscale des sociétés entre 1977 et 1982

	Pourcentage de sociétés	Pourcentage de l'investissement
Rarement imposables	43	44.9
Parfois imposables	22.5	25.2
Habituellement imposables	34.5	29.9
Total	100.0	100.0

Remarque: Les entreprises rarement imposables ont payé de l'impôt pendant moins de 3 des 6 années; les entreprises parfois imposables, pendant 3 ou 4 années; et les entreprises généralement imposables, pendant au moins 5 des 6 années.

Source: Dossier de déclarations d'impôt (voir les notes figurant à la fin du document).

selon que l'entreprise était habituellement imposable (pendant au moins cinq des six ans), parfois imposable (pendant trois ou quatre des six années), ou rarement imposable (pendant moins de trois des six années). Les entreprises du groupe de sociétés parfois imposables devraient s'attendre à ne pas pouvoir utiliser immédiatement les déductions fiscales relatives à l'investissement. Les sociétés du groupe des entreprises rarement imposables tireraient relativement peu parti des encouragements fiscaux dans le cas d'un éventuel investissement.

Le tableau montre que 45 pour cent de l'investissement est effectué par des sociétés qui sont rarement en mesure d'utiliser les encouragements, et que seulement 30 pour cent de l'investissement est attribuable à des entreprises qui devraient s'attendre à pouvoir profiter immédiatement des avantages fiscaux.

Le grand nombre de déductions et crédits inutilisés a provoqué certains problèmes. Premièrement, les entreprises ont naturellement essayé d'utiliser leurs déductions et crédits inutilisés. Le régime fiscal a donc été soumis à de fortes tensions. Diverses techniques ont été utilisées pour transférer ces déductions à d'autres sociétés contribuables. Les baisses importantes et inattendues des recettes publiques qui en ont résulté ont entraîné des modifications complexes de la législation fiscale afin d'éviter de telles pertes. L'instabilité et l'incertitude du régime fiscal s'en sont trouvées renforcées.

Les pressions exercées pour transférer les déductions se sont manifestées à maintes reprises ces dernières années. Dernièrement, dans un communiqué de presse daté du 25 octobre 1984, le ministre des Finances a annoncé un moratoire sur les décisions relatives aux sociétés en commandite utilisées comme véhicules de protection fiscale. Le ministre a fait remarquer que «bon nombre de co-entreprises représentent une forme de financement après impôt, dont le but sous-jacent est de transférer de l'amortissement accéléré, des crédits d'impôt à l'investissement et autres déductions d'une corporation qui n'est pas à même de les utiliser à des

investisseurs de l'extérieur qui peuvent tirer immédiatement parti de l'avantage fiscal».

Cette annonce n'était que la dernière d'une série de mesures semblables dont l'adoption s'était avérée nécessaire au cours des 10 dernières années.

En raison des pressions exercées pour transférer les pertes, le régime a eu tendance à être instable. Un certain nombre de modifications importantes de la structure fiscale survenues dans les années 70 et au début des années 80 a abouti à des mécanismes se rapportant effectivement à la transférabilité des pertes, des déductions ou des crédits.

En 1976, des restrictions ont été imposées à l'utilisation des pertes découlant de la déduction pour amortissement (DPA) à l'égard de la location de biens mobiliers afin de protéger d'autres revenus de l'impôt. Le changement a été apporté à la suite du recours accru aux accords de location qui se ramenaient en fait à des opérations financières. Auparavant, les mécanismes visant à transférer les pertes découlant de la DPA à l'égard de la location de biens devenaient plus sophistiqués. Par exemple, les institutions financières mettaient sur pied des syndicats financiers de contribuables à revenu élevé afin d'acquérir des biens bénéficiant des taux accélérés de la DPA. En introduisant la restriction, on a déclaré que « . . . l'objectif que vise le gouvernement est de faire profiter de ces amortissements les contribuables qui exercent directement les activités voulues» (*Allocation du coût en capital*, document budgétaire C, 25 mai 1976). Une autre préoccupation importante était que la possibilité de recettes ne diminuent en même temps que les nouvelles méthodes de crédit-bail financier se généralisaient et étaient utilisées sur une grande échelle.

Une mesure semblable de protection a été prise à l'égard des «actions privilégiées à terme» et des obligations à intérêt conditionnel dans le budget du 16 novembre 1978. Le montant de ces obligations avait crû très rapidement et était passé de presque rien à quelque $10 milliards d'obligations en circulation doublés d'un coût d'exploitation d'environ $400 millions. À cette époque, le budget estimait que les changements annoncés empêcheraient que les recettes fédérales ne diminuent de quelque $150 millions en 1979-80.

Des règles ont également été établies depuis quelque temps pour empêcher que les pertes subies par une société ne soient transférées à une autre entreprise dans le cadre d'une acquisition, à moins que la société acquéreuse n'œuvre dans le même secteur d'activité ou dans un secteur connexe. Ces règles visaient à empêcher la vente de sociétés dans le seul but de pouvoir utiliser leurs pertes fiscales accumulées et amortissements fiscaux.

En somme, l'existence de réserves importantes de pertes inutilisées a été une source constante d'instabilité du régime fiscal. Des changements fréquents et complexes ont été apportés au régime pour éviter que les recettes publiques ne diminuent considérablement. Ces mesures sont coûteuses pour les contribuables, même lorsque la société n'a aucunement l'intention de transférer des pertes. Dans de nombreux cas, il convient d'examiner minutieusement les opérations

commerciales courantes afin de s'assurer qu'elles ne contreviennent par inadvertance aux règles spéciales.

Le second problème que pose le nombre élevé d'entreprises non contribuables est la variation résultante des encouragements à l'investissement d'une entreprise à l'autre.

L'incapacité d'utiliser immédiatement les encouragements fiscaux peut se répercuter sensiblement sur les investissements des sociétés non contribuables. Cette incidence peut être différente selon la situation de l'entreprise. Pour certaines firmes, les taux marginaux de l'impôt sont plus élevés que ceux mentionnés au chapitre précédent parce que les sociétés ne peuvent utiliser immédiatement les amortissements et crédits fiscaux qui sont accordés aux nouveaux projets. La valeur des encouragements fiscaux d'une entreprise non contribuable est réduite par le temps qu'elle met pour utiliser la déduction. Plus il faut de temps à la société pour devenir imposable et moins la valeur (actualisée) de l'encouragement fiscal est élevée.

Ce problème est particulièrement important dans le cas des entreprises naissantes. Ces sociétés tirent un avantage différé des encouragements fiscaux car ceux-ci n'ont aucune incidence immédiate sur leurs liquidités. Les petites entreprises qui ne peuvent s'attendre à être rentables au cours de leurs premières années d'exploitation peuvent donc être fortement désavantagées. C'est également un problème pour les industries sensibles à la conjoncture qui peuvent connaître des périodes de moindre rentabilité où elles ne sont pas en mesure d'utiliser toutes leurs déductions fiscales.

Par ailleurs, certaines entreprises qui envisagent d'effectuer d'autres investissements peuvent avoir accumulé tellement de déductions fiscales inutilisées à l'égard d'autres investissements pour réduire leur impôt dans les années futures qu'elles se retrouvent en fait dans une situation non contribuable dans l'avenir prévisible. Elles peuvent donc évaluer leurs investissements avant impôt seulement, en supposant que leur taux marginal d'imposition à l'égard de nouveaux investissements est de zéro. En fait, certaines entreprises pourraient être en mesure de transférer ou de vendre les déductions et crédits fiscaux qu'elles ont accumulés à l'égard d'un nouvel investissement dans d'autres entreprises, tandis que le revenu découlant de l'investissement ne serait pas assujetti à l'impôt à cause des autres amortissements fiscaux acquis par l'entreprise. Dans ce cas, l'entreprise peut projeter de profiter dans une certaine mesure des encouragements fiscaux initiaux (compte tenu de la façon dont l'entreprise qui acquiert les encouragements et celle à laquelle ils sont transférés se partagent la valeur des encouragements), tout en n'ayant aucun impôt à payer sur le revenu tiré de l'investissement. Dans ces circonstances, le taux marginal de l'impôt sera négatif. L'investissement risque alors d'être évalué presque entièrement sur le plan fiscal plutôt qu'en fonction de la rentabilité intrinsèque du projet.

Fait non négligeable dans ces situations, l'écart entre les taux marginaux de l'impôt applicable à l'investissement est beaucoup plus grand que mentionné précédemment, et l'incidence du régime fiscal sur l'investissement est bien moins prévisible.

A.3 Incidence du régime fiscal sur l'activité économique

Le régime de l'impôt sur les sociétés peut agir sur les activités des entreprises à de nombreux égards. Dans ce chapitre, nous étudions certains de ces effets.

1. Incidence sur l'investissement et la croissance

Dans la période postérieure à la réforme fiscale de 1972, un certain nombre d'encouragements fiscaux importants ont été incorporés au régime de l'impôt sur les sociétés. Ces encouragements visaient à atteindre un certain nombre de différents objectifs en matière de politiques. Par exemple, l'amortissement accéléré de l'équipement de fabrication et de transformation et le taux réduit d'imposition des sociétés du secteur de la fabrication ont été adoptés à la suite des encouragements fiscaux accordés par les États-Unis aux exportations de produits manufacturés (le programme DISC). Le crédit d'impôt à l'investissement, qui était à l'origine une mesure temporaire, a été établi en 1977 pour stimuler la croissance et l'emploi. La déduction pour épuisement a été adoptée en 1977 pour annuler l'effet de l'imposition sur le coût de détention des stocks en période d'inflation élevée. Il convient d'évaluer l'efficacité de ces encouragements fiscaux en fonction de leur contribution à la croissance de la production, de l'emploi et de l'investissement.

Le régime fiscal se répercute également sur la structure de production de l'entreprise et sur le financement des sociétés de sorte qu'il peut avoir une forte incidence sur le rendement de l'économie. Tel que mentionné au chapitre A.1, le régime actuel de l'impôt sur les sociétés a eu tendance à favoriser certains types d'investissement en capital, comme les machines, tout en imposant plus lourdement d'autres immobilisations, comme les stocks et les bâtiments. Il peut de ce fait avoir une incidence importante sur la structure de la production et favoriser ainsi l'adoption de certaines techniques de production qui ne sont pas nécessairement les plus efficaces. Les entreprises peuvent naturellement choisir des méthodes de production qui réduisent leur impôt à payer même si elles ne sont pas les plus rentables. L'écart prononcé entre les taux marginaux effectifs de l'impôt mentionné précédemment démontre l'importance que peuvent avoir ces effets.

Bien que les encouragements fiscaux peuvent entraîner des coûts économiques en faussant les décisions des entreprises, ils peuvent être considérés comme valables s'ils atteignent les résultats recherchés, à savoir l'amélioration de la croissance, de la productivité, de la compétitivité et de l'emploi. Dans cette section, nous étudions dans quelle mesure les encouragements fiscaux permettent d'atteindre ces objectifs.

Les encouragements fiscaux visent à favoriser certains types d'investissement. De nombreuses études économiques ont récemment démontré que les encouragements fiscaux peuvent avoir une incidence sur la répartition de l'investissement entre les différentes activités. Comme les divers modèles économiques produisent des résultats différents, il est difficile de se prononcer catégoriquement sur l'incidence

du régime fiscal sur l'activité économique. D'autres facteurs sont d'importants déterminants du niveau global de l'investissement et de sa répartition. Au nombre de ceux-ci figurent l'évolution de la demande pour les produits de l'industrie et de l'utilisation de la capacité, la modification du coût d'utilisation d'autres facteurs de production, comme la main-d'œuvre et l'énergie, et le niveau des taux d'intérêt par rapport à l'inflation. Ainsi, le régime fiscal n'est que l'un des nombreux facteurs qui agissent sur la décision d'investir de l'entreprise, et il n'en est peut-être pas le plus important.

Bien que les encouragements fiscaux peuvent accroître l'investissement dans une certaine industrie, ils peuvent réduire les perspectives de croissance économique soutenue en général. Lorsque l'investissement augmente dans un secteur, il est possible qu'il diminue ailleurs. Des problèmes pourraient donc se poser si les encouragements fiscaux faisaient obstacle à l'ajustement économique en étant dirigés vers les secteurs à faible croissance, les industries à forte croissance devant être imposées plus lourdement pour que les recettes fiscales ne baissent pas. Lorsque la rentabilité d'une industrie diminue, le capital et la main-d'œuvre s'orientent vers des secteurs plus rentables. Les encouragements fiscaux peuvent fausser ces indications du marché qui sont nécessaires pour assurer une meilleure affectation des ressources dans l'économie.

Le tableau 10 établit une comparaison entre le niveau des encouragements fiscaux et la croissance de l'investissement dans divers secteurs industriels au cours des 10 dernières années. Le niveau de l'encouragement fiscal représente la différence entre le taux marginal d'imposition du secteur et le taux marginal global de l'impôt. Toutes choses étant égales d'ailleurs, lorsque dans un secteur le taux d'imposition est inférieur à la moyenne, l'on pourrait s'attendre que la croissance de l'investissement y soit plus élevée que la moyenne de l'ensemble des industries. Le tableau 10 laisse entrevoir que les industries qui profitent le plus des encouragements fiscaux, comme l'agriculture, la pêche, l'exploitation forestière, la fabrication et la construction, n'ont peut-être pas investi plus que d'autres secteurs. En fait, dans certaines industries qui n'ont pas profité des encouragements fiscaux, la croissance de l'investissement a été relativement rapide. Ce type de comparaison ne peut être considéré comme une indication définitive de l'incidence des encouragements. Il n'empêche qu'il remet en question le fait que le régime fiscal l'emporte sur d'autres déterminants de l'investissement dans l'économie.

Il est certain que la croissance de l'investissement dans les industries qui bénéficient le plus des encouragements fiscaux serait moins élevée en l'absence de tels encouragements. Toutefois, les encouragements fiscaux peuvent avoir entravé la croissance économique globale en faussant les indications du marché et en faisant obstacle à l'ajustement économique. Dans une économie dynamique comme celle du Canada, il est essentiel que les ressources passent des secteurs moins rentables aux secteurs plus rentables. Le régime fiscal devrait faciliter ce processus au lieu de le gêner.

Tableau 10

Croissance du Produit intérieur brut, de l'emploi et de l'investissement, et niveau des encouragements fiscaux, 1974-1981

	Taux annuel de croissance			
	Produit intérieur brut	Emploi	Investissement[1]	Encouragement fiscal relatif[2]
	(en pourcentage)			(points de pourcentage)
Agriculture, pêche, exploitation forestière	3.5	1.2	2.5	-18.4
Fabrication	1.7	0.4	3.2	-5.8
Construction	2.1	1.1	5.0	-5.4
Services d'utilité publique et transport	4.5	2.2	4.2	9.2
Commerce de gros et de détail	2.6	3.2	1.2	2.9
Service	3.8	6.0	3.8	-0.6
Ensemble des industries	3.0	2.7	3.7	0.0

[1] Stocks exclus.
[2] Différence entre le taux marginal d'imposition du secteur et le taux de l'impôt pour l'ensemble des industries.

2. Encouragements fiscaux et emploi

Le tableau 10 montre également que les industries qui profitent des encouragements fiscaux les plus élevés n'ont pas constitué une source de croissance de l'emploi aussi importante que d'autres secteurs. Les industries à plus forte intensité de main-d'œuvre — le commerce et les services — sont celles qui profitent le moins des encouragements fiscaux accordés aux sociétés. Les secteurs du commerce et des services, ainsi que les services d'utilité publique et les transports, ont enregistré la plus forte progression de l'emploi au cours des 10 dernières années. Les encouragements fiscaux ont été davantage dirigés vers les industries à moindre intensité de main-d'œuvre. Bien que les encouragements fiscaux aient appuyé l'investissement et l'emploi dans ces industries, d'autres secteurs qui contribuent davantage à l'emploi ont bénéficié d'encouragements fiscaux moins importants pour attirer des ressources.

En outre, les encouragements fiscaux qui visent à accroître l'investissement peuvent obliger les entreprises à substituer le capital à la main-d'œuvre pour produire des biens et des services. Ainsi, même à l'intérieur d'un secteur, des

encouragements particuliers peuvent créer moins d'emplois à long terme que des encouragements d'application plus générale.

3. Encouragements fiscaux, financement et prise de risques

Le régime de l'impôt sur les sociétés agit sur le niveau des investissements et la structure de production; mais il peut également influencer d'autres décisions des entreprises. Il a notamment tendance à encourager les entreprises à recourir au financement par emprunt plutôt que par actions pour acquérir des immobilisations. Cela est attribuable au fait que les frais d'intérêts sur l'argent emprunté sont déductibles du revenu imposable des sociétés. L'expérience montre que le niveau élevé de l'impôt sur les sociétés peut encourager les entreprises à disposer d'un levier financier supérieur à celui qu'elles auraient dans d'autres circonstances. Une réduction des taux de l'impôt sur les sociétés pourrait finalement réduire la dépendance globale à l'égard des fonds empruntés.

Les encouragements fiscaux et l'impôt sur les sociétés agissent également sur le risque pris par les sociétés. L'impôt sur les sociétés a deux effets importants sur la prise de risques. Premièrement, il peut réduire le rendement des investissements risqués, les rendant ainsi moins viables. Toutefois, les encouragements fiscaux ont été introduits pour favoriser certains investissements risqués, comme les activités de recherche et développement. Deuxièmement, l'impôt sur les sociétés peut encourager la prise de risques puisque le gouvernement assume une partie des pertes découlant d'un investissement. L'encouragement des investissements risqués par le régime fiscal dépend de la mesure dans laquelle les pertes imposables peuvent réduire l'impôt actuel ou futur. Dans les cas où l'utilisation des pertes est limitée, les entreprises sont moins disposées à entreprendre des projets risqués car elles ne récupèrent pas immédiatement la valeur imposable de ces pertes.

4. Productivité

La productivité, et la croissance qui en découle, proviennent de deux sources: i) l'innovation et le progrès technologique; ii) une allocation plus efficace des ressources en main-d'œuvre et capital.

Le régime fiscal a reconnu dans le passé combien la recherche et le développement contribuent à la productivité au Canada. Toutefois, les dépenses en R&D ne sont pas la seule source d'accroissement de la productivité. Les investissements en formation en cours d'emploi et en nouvelles immobilisations permettent aux entreprises d'accroîtrent la productivité de la main-d'œuvre. Nombre des encouragements fiscaux créés dans le passé ont pris la forme d'une aide fiscale visant à faciliter l'utilisation des machines. Toutefois, les études économiques n'ont pas confirmé que les améliorations technologiques découlent uniquement des investissements en machines. Les immobilisations, comme les bâtiments, et le perfectionnement de la main-d'œuvre peuvent accroître la productivité globale.

En fait, il est possible de contribuer sensiblement à la compétitivité en encourageant les entreprises à utiliser les moyens de production les plus efficaces.

Lorsque les encouragements visent davantage certains types d'immobilisations (tel que mentionné au chapitre A), les entreprises sont incitées à recourir à des méthodes de production moins concurrentielles. Dans ces circonstances, la productivité, mesurée en fonction de tous les divers facteurs de production, risque de s'en ressentir. Si un encouragement d'application plus générale était accordé aux entreprises, il serait possible de stimuler la croissance sans fausser les décisions des entreprises.

5. Incidence du régime fiscal sur la structure des sociétés

Le régime de l'impôt sur les sociétés agit sur la structure des investissements et les politiques de financement de l'entreprise, mais il influence également d'autres aspects du processus de prise de décisions des entreprises. Le régime fiscal se répercute également sur la structure organisationnelle de la société. Cette influence peut se manifester sur de nombreux plans.

Généralement, il est possible de distinguer parmi les entreprises les sociétés fermées (privées) et les sociétés ouvertes (publiques). Les sociétés ouvertes sont celles qui ont émis des actions inscrites à une bourse des valeurs mobilières canadienne. Habituellement, les sociétés ouvertes sont de grandes entreprises qui comptent de nombreux actionnaires, quoique beaucoup de petites et moyennes entreprises aient profité du marché des capitaux pour recueillir les fonds nécessaires à leur expansion. Dans la majorité des cas, les actionnaires ne gèrent pas directement l'entreprise. Par ailleurs, la plupart des sociétés fermées sont petites et ne comptent que quelques actionnaires. En général, les principaux actionnaires participent directement à la direction de l'entreprise. Il y a bien entendu de nombreuses exceptions à ces généralisations. Quelques très grandes sociétés sont fermées et quelques entreprises ouvertes sont contrôlées par de petits groupes de personnes.

Les petites entreprises fermées représentent plus de 85 pour cent des sociétés au Canada, mais elles détiennent moins de 20 pour cent du total des actifs du secteur des sociétés.

Le régime fiscal comprend un certain nombre de mesures visant à répondre aux besoins spéciaux des petites entreprises fermées. La plus importante de ces mesures est la déduction accordée aux petites entreprises qui prévoit un taux réduit d'imposition sur la première tranche de $200,000 du revenu d'une corporation privée à contrôle canadien qui est tiré d'une entreprise exploitée activement. Cette mesure permet aux entreprises qui n'ont pas accès aux marchés publics des actions de disposer d'un flux accru de fonds d'origine interne. Des règles spéciales s'appliquent à certains types de revenus de placements de ces entreprises afin de s'assurer que ce revenu est traité essentiellement de la même façon, qu'il soit ou non gagné directement par l'actionnaire ou par l'intermédiaire de la société. Cela reflète le fait que la société est en fait un prolongement du propriétaire.

Ces avantages ne sont pas accordés aux sociétés ouvertes. Les dispositions fiscales influenceront donc la décision d'une entreprise fermée en expansion de lancer un appel public à l'épargne. Il convient de ne pas oublier que l'incidence fiscale n'est que l'un des nombreux facteurs qui agissent sur cette décision particulière. D'autres facteurs, comme le désir de conserver le contrôle et la propriété de l'entreprise plutôt que d'avoir accès à une base financière plus large, revêtent une importance fondamentale.

Le régime fiscal agit également sur la décision d'une entreprise d'exploiter des secteurs d'activité distincts, soit au moyen de divisions au sein d'une même société, soit au moyen de sociétés distinctes. Il y a souvent de bonnes raisons commerciales d'exploiter des entreprises distinctes. Toutefois, les sociétés différentes sont imposées séparément, même si elles ont un propriétaire commun. Le régime fiscal peut pénaliser le groupe de sociétés si l'une des entreprises du groupe enregistre une perte alors que les autres paient de l'impôt. Aussi, certaines sociétés décident-elles de fonctionner par divisions pour des raisons purement fiscales. Parfois, cela peut nécessiter des réorganisations complexes des sociétés. Par ailleurs, d'autres corporations choisissent de fonctionner ou doivent fonctionner comme des entités distinctes. Ainsi, elles pourraient être désavantagées sur le plan fiscal par rapport à d'autres entreprises. Ces questions sont étudiées de façon plus approfondie dans un document présenté en même temps que ce budget et intitulé *Un système de transfert de pertes intersociété au Canada*, qui propose des moyens pour supprimer certains de ces effets peu souhaitables du régime actuel.

Enfin, les prises de contrôle illustrent également l'incidence du régime fiscal sur l'organisation des sociétés. De nombreuses prises de contrôle profitent à l'économie, permettant à l'entreprise acquise de jouir d'une rationalisation des économies de coût, d'une expérience de gestion et d'un accès élargi aux capitaux. Toutefois, d'autres prises de contrôle sont moins productives car elles se ramènent simplement à un changement de propriétaire et accroissent la concentration des sociétés.

Le régime fiscal peut encourager les prises de contrôle à certains égards. Tel que mentionné auparavant, certaines entreprises peuvent disposer de considérables réserves de déductions inutilisées. D'autres sociétés peuvent payer des impôts élevés. Dans ces cas, la possibilité de protéger une partie de son revenu de l'impôt peut encourager encore plus une entreprise à en acquérir une autre. Dans une plus ou moins grande mesure, des règles limitant les déductions après le changement de contrôle d'une société ont visé à corriger ce problème. Le régime fiscal favorise également le financement par emprunt et accorde une déduction fiscale pour les frais d'intérêt sur l'argent emprunté afin de financer l'acquisition d'autres sociétés. Ainsi, la déduction des frais d'intérêt vient réduire le coût effectif de l'acquisition. L'on pourrait peut-être se demander s'il serait souhaitable de refuser la déduction des frais d'intérêt dans ces circonstances. Toutefois, une telle mesure aurait plusieurs effets. Les entreprises canadiennes seraient en effet désavantagées par rapport à leurs concurrentes étrangères qui pourraient déduire de leur revenu les frais d'intérêt relatifs à l'acquisition d'entreprises canadiennes. De même, il est difficile d'établir en pratique une distinction entre les achats d'actions servant à

acquérir le contrôle d'une société et les achats d'actions visant à constituer un placement de portefeuille. De toute façon, il pourrait s'avérer difficile de distinguer ces frais d'intérêt de ceux qui se rapportent aux opérations générales de l'entreprise. Il convient de mentionner qu'il existait avant 1972 une disposition semblable, mais qu'un certain nombre de techniques ont été mises au point pour se soustraire à l'application de la règle.

6. Considérations internationales

Les flux des échanges internationaux et des capitaux jouent un rôle important dans l'économie canadienne. Le régime fiscal peut agir sur ces flux.

Au Canada, les entreprises doivent livrer concurrence aux biens et services produits à l'étranger, tant sur les marchés d'exportation que sur le marché national. Les principaux facteurs qui déterminent la compétitivité des entreprises canadiennes sont la disponibilité des matières brutes, les conditions de la main-d'œuvre et la proximité des marchés. L'impôt canadien des sociétés que payent les entreprises agit également sur la compétitivité de celles-ci. Pour évaluer le régime fiscal, il est donc important de tenir compte de l'incidence possible du régime fiscal des sociétés sur la compétitivité des entreprises canadiennes.

Les considérations fiscales peuvent également influencer les décisions d'investissement dans le cas des capitaux mobiles sur les marchés internationaux. Là encore, d'autres considérations peuvent jouer un rôle primordial.

Étant donné les circonstances extrêmement variées dans lesquelles peuvent se retrouver les entreprises, et la grande diversité des situations fiscales qui en résulte, il est difficile de se prononcer sur l'incidence du régime fiscal canadien par rapport à ceux de nos concurrents internationaux. Toutefois, il ne semble pas que les entreprises canadiennes soient actuellement défavorisées à cet égard. En fait, dans de nombreux cas, le régime fiscal canadien soutient la comparaison avec ceux des autres pays.

Le cadre fiscal international agit réciproquement sur le régime fiscal canadien d'une autre façon. Les sociétés mères américaines de filiales canadiennes doivent payer les impôts américains sur le revenu de base avant impôt relatif aux dividendes reçus de leurs filiales. Ces impôts américains sont compensés par un dégrèvement pour impôt étranger qui, dans de nombreux cas, où les impôts canadiens sont inférieurs aux impôts américains correspondants, est équivalent aux impôts canadiens payés. Dans ces circonstances, la société ne tire aucun avantage net d'une réduction des impôts canadiens puisque celle-ci n'a d'autre effet que de réduire le dégrèvement acquis pour impôt étranger. Le total des impôts payés aux deux pays par l'ensemble des sociétés demeure le même. Toutefois, une entreprise profitera du report de l'impôt américain supplémentaire dans la mesure où elle conserve le revenu au Canada. La valeur du report dépend de la mesure dans laquelle les impôts canadiens sont inférieurs aux impôts américains, ainsi que de la durée du report des impôts supplémentaires.

7. Inflation

Dans le passé, les encouragements fiscaux ont servi à compenser l'inflation et son incidence sur le revenu réel des sociétés. L'inflation est un problème chronique auquel ont fait face les canadiens pendant les années 70 et dans la première moitié des années 80. Ce n'est que dernièrement que l'inflation a sensiblement baissé pour tomber de plus de 10 pour cent en 1980 à moins de 4 pour cent actuellement.

Il est reconnu que l'inflation peut avoir une incidence importante sur les taux effectifs de l'impôt sur les entreprises en raison de l'interaction du régime fiscal et de l'inflation. Deux raisons expliquent ce phénomène. Premièrement, l'amortissement pour dépréciation et le coût des stocks qui sont déductibles aux fins de l'impôt sont fondés sur le coût d'origine de l'immobilisation et non sur sa valeur de remplacement. Deuxièmement, la déduction des frais d'intérêt comprend un montant visant à compenser les bailleurs de fonds pour l'érosion du pouvoir d'achat du capital attribuable à l'inflation. La déduction de cette partie des paiements d'intérêt permet aux entreprises d'amortir une partie de la valeur réelle du principal. Le premier de ces effets relève le taux d'imposition en période inflationniste tandis que le deuxième le réduit. Ainsi, l'inflation a un effet ambigu sur le taux d'imposition des sociétés, compte tenu de la gamme de biens et de dettes des entreprises.

Le tableau 11 présente les taux marginaux de l'impôt fédéral et provincial combiné sur le revenu des sociétés, grandes et petites, pour trois taux d'inflation différents: 0, 5 et 10 pour cent.

L'inflation a différents effets sur les taux marginaux de l'impôt compte tenu du type d'immobilisation et d'industrie considéré. Dans certaines industries, comme l'agriculture, la pêche et l'exploitation forestière, le taux effectif d'imposition du secteur diminue lorsque l'inflation augmente. Cela est dû au fait que la déduction des frais d'intérêt et l'évaluation des stocks selon la méthode de la comptabilité de caisse est plus généreuse lorsque les prix augmentent. Dans d'autres secteurs, comme la construction, la fabrication, les services d'utilité publique, le transport et les services, les taux marginaux de l'impôt demeurent pratiquement les mêmes. Par ailleurs, l'inflation relève sensiblement le taux d'imposition des secteurs du commerce de gros et de détail.

L'incidence de l'inflation sur les taux d'imposition des sociétés varie d'un type d'immobilisation à l'autre. L'inflation accroît sensiblement le taux d'imposition des stocks tout en réduisant celui des autres investissements en immobilisations. Ainsi, l'inflation agit différemment sur les taux de l'impôt dans chacun des secteurs industriels.

Ces différences sont attribuables à l'effet sélectif de l'inflation qui, d'une part, sous-évalue le coût des biens et, d'autre part, surévalue celui des emprunts. En ce qui concerne les stocks, par exemple, la totalité du gain inflationniste réalisé sur leur détention est incluse dans le revenu de l'année. Même si la déduction des frais d'intérêt nominaux atténue partiellement cet effet, le taux d'imposition augmente avec l'inflation. En ce qui concerne d'autres dépenses en immobilisations,

Tableau 11

Taux marginaux de l'impôt fédéral et provincial sur les sociétés pour divers taux d'inflation

	Taux d'inflation		
	0 pour cent	5 pour cent	10 pour cent
	(en pourcentage)		
Secteurs[1]			
Agriculture, pêche, exploitation forestière	7.3	4.0	-0.7
Fabrication	14.1	16.6	17.8
Construction	15.9	17.0	17.3
Services d'utilité publique et transport	32.9	31.7	28.0
Commerce de gros	20.2	25.3	29.4
Commerce de détail	21.9	25.0	26.9
Services	21.3	21.4	20.0
Type d'investissement en immobilisations[1]			
Bâtiments	27.0	24.0	18.4
Machines	20.8	20.5	18.0
Terrains	28.7	21.6	12.7
Stocks	18.2	26.0	32.7
Taux pour tous les types d'industries et d'immobilisations	21.4	22.4	22.0

[1] Petites et grandes entreprises, industries de ressource exclues.

l'inflation érode la valeur des amortissements fiscaux qui sont fondés sur le coût d'origine de l'immobilisation. Cet effet est cependant atténué par l'amortissement accéléré. L'incidence de la déduction des frais d'intérêt non corrigés de l'inflation peut, dans certains cas, plus que compenser l'impôt additionnel que produit la non-indexation des déductions pour amortissement.

A.4 Le cadre international

Récemment, des modifications ont été apportées, ou proposées, aux régimes fiscaux des sociétés de plusieurs grands partenaires commerciaux du Canada. Ces modifications de la fiscalité des sociétés ont un objectif commun, à savoir élargir l'assiette fiscale en réduisant les encouragements, et abaisser les taux législatifs de l'impôt sur les sociétés.

Au Royaume-Uni, des modifications de la fiscalité des sociétés ont été annoncées dans le budget de 1984. Elles comprennent notamment:

1. La réduction progressive du taux de l'impôt des sociétés qui tombe de 52 à 35 pour cent dans le cas des grandes entreprises, et de 38 à 30 pour cent dans celui des petites entreprises.

2. Réduction de l'amortissement accéléré des biens en capital:

   - la déduction pour amortissement à l'égard des machines tombe de 100 à 25 pour cent;

   - la déduction pour amortissement à l'égard des bâtiments tombe de 75 à 4 pour cent;

   - la déduction pour stocks est supprimée.

Les mesures annoncées au Royaume-Uni seront introduites progressivement en plusieurs années et elles ne devraient avoir aucun effet sur le niveau global des recettes publiques.

En 1984, le Trésor américain a publié un document intitulé *Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth* qui exposait des propositions en vue d'une réforme majeure du régime fiscal américain. Les propositions ont pour objet général d'élargir l'assiette fiscale en limitant les déductions et en abaissant les taux de l'impôt sur les sociétés. Dans leurs propositions, les États-Unis s'efforcent encore plus de faire en sorte que l'assiette fiscale reflète le véritable revenu économique d'une société. Par exemple, contrairement aux changements budgétaires du Royaume-Uni, les États-Unis se montrent plus hardis et proposent de reconnaître l'incidence de l'inflation sur les revenus.

Les mesures proposées par le Trésor américain comprennent la série suivante de modifications de l'impôt des sociétés:

1. réduire le taux de l'impôt sur les sociétés de 46 à 33 pour cent et éliminer toute distinction entre les grandes et les petites entreprises;

2. réduire le taux de l'amortissement accéléré, en particulier à l'égard des machines afin de refléter la durée économique des immobilisations, et indexer les annuités d'amortissement sur l'inflation;

3. indexer le coût des stocks sur l'inflation;

4. permettre uniquement la déduction des frais d'intérêt corrigés de l'inflation et indexer également les gains en capital sur l'inflation;

5. supprimer tous les crédits d'impôt à l'investissement;

6. abaisser la déduction pour frais d'exploration et d'aménagement et la déduction pour épuisement dans le cas des industries de ressources;

7. supprimer les déductions spéciales à l'égard des réserves pour mauvaises créances des institutions financières.

Ces modifications de l'impôt sur les sociétés devraient accroître les recettes de cette source de 30 pour cent au cours des premières années. La majeure partie des recettes additionnelles provenant de l'impôt sur les sociétés résulteront de la diminution des déductions spéciales, des déductions et crédits à l'égard des ressources et des institutions financières, tandis que les changements de la fiscalité des sociétés n'auront aucun effet sur les recettes tirées des autres secteurs. Les propositions américaines n'ont pas encore été adoptées et elles font l'objet d'études et de débats suivis.

Partie B: Un axe de changement

B.1 Modifications possibles de l'impôt sur le revenu des sociétés

L'analyse précédente a mis en évidence un certain nombre de problèmes que pose la structure actuelle du régime de l'impôt sur le revenu des sociétés. La question qui vient naturellement à l'esprit est la suivante: n'y a-t-il pas une meilleure façon d'accorder des encouragements fiscaux? Les encouragements fiscaux ne devraient-ils pas être d'application plus générale et jouer un rôle moins important dans le processus de prise de décisions des entreprises?

Les changements proposés dans ce document n'ont pas pour objet d'accroître ou d'abaisser les recettes publiques. En fait, ils ont été spécifiquement conçus pour n'avoir aucun effet sur le niveau des recettes. Les buts visés sont de prélever les mêmes recettes fiscales du secteur des sociétés, mais de façon plus simple; de réduire les interventions dans l'économie; de mieux uniformiser les taux de l'impôt entre les secteurs; et d'établir un régime fiscal qui sera plus stable dans le temps.

Dans ce chapitre, nous décrivons une série de changements découlant du régime de l'impôt des sociétés. Il convient de préciser que même si nous ne nous limitons qu'à un seul exemple, notre intention n'est pas de restreindre le débat à ces changements particuliers. La série de changements proposés ne représente qu'une façon de régler les problèmes que pose le régime actuel. Elle sert à souligner, aux fins de la discussion, l'incidence des changements apportés dans cette voie.

Réduction du taux de l'impôt sur les sociétés

La pierre angulaire du changement consisterait en une réduction sensible du taux légal de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés qui toucherait les entreprises de tous les secteurs. Ainsi, une entreprise prospère serait en mesure de conserver une plus grande partie de ses bénéfices et le gouvernement interviendrait moins dans l'économie.

Le taux de l'impôt fédéral de base serait ramené de 36 à 29 pour cent, de sorte que le taux combiné de l'impôt fédéral et provincial régulier sur les sociétés tomberait de 46 à 39 pour cent. Le taux de l'impôt fédéral sur les petites entreprises fléchirait de 15 à 11 pour cent, de sorte que ces sociétés continueraient d'être assujetties à un taux d'imposition sensiblement inférieur à celui des grandes entreprises. Étant donné la grande importance du secteur de la fabrication dans l'économie, le taux spécial réduit de l'impôt sur les bénéfices de fabrication et de

transformation serait maintenu: le taux de l'impôt fédéral sur les bénéfices de fabrication et de transformation tomberait de 10 à 6 pour cent dans le cas des petites entreprises, et de 30 à 23 pour cent dans celui des grandes sociétés. Chaque province devrait examiner ces changements. Toutefois, étant donné le relèvement de l'assiette fiscale proposé ci-dessous, il serait également possible de réduire les taux de l'impôt provincial sur les sociétés tout en maintenant les recettes provinciales au même niveau.

Réduction de l'amortissement accéléré

Certaines immobilisations font actuellement l'objet de taux spéciaux accélérés d'amortissement qui sont sensiblement plus élevés que les taux applicables aux autres immobilisations. Les taux de la déduction pour amortissement se rapprocheraient plus de ceux applicables à d'autres investissements. Ils seraient de 25 pour cent, selon la méthode de l'amortissement décroissant, et s'appliqueraient aux acquisitions futures:

- de biens de fabrication et de transformation compris dans la catégorie 29, qui sont actuellement amortis sur trois ans;
- des biens servant à la conservation de l'énergie et à la prévention de la pollution compris dans les catégories 24, 27 et 34, qui sont actuellement amortis sur trois ans;
- de matériel utilisé dans l'extraction des ressources, d'automobiles et d'autres biens compris dans les catégories 10 et 28, qui font actuellement l'objet de la méthode de l'amortissement décroissant à 30 pour cent;
- de matériel lourd de construction compris dans la catégorie 22 (au lieu de l'amortissement de la valeur résiduelle de 50 pour cent).

Ces changements permettraient non seulement d'uniformiser le traitement de divers secteurs et types d'investissement, mais atténueraient également les tensions auxquelles est soumis le régime fiscal en raison du transfert des déductions inutilisées.

Suppression du crédit d'impôt à l'investissement sauf pour les dépenses en recherche scientifique

Certains secteurs bénéficient d'un crédit d'impôt à l'égard d'investissements spécifiques. Ce crédit contribue sensiblement aux écarts de taux d'imposition entre divers investissements. Sa suppression permettrait d'uniformiser les taux de l'impôt entre les secteurs et les types d'investissement, en plus de réduire sensiblement les taux légaux de l'impôt.

Élimination de la déduction pour stocks

L'inflation s'établissant à de bas niveaux, il est moins justifié maintenant de maintenir la déduction pour stocks qui est actuellement de 3 pour cent. Celle-ci serait éliminée en vertu de la proposition, ce qui permettrait de réduire davantage le taux global d'imposition des sociétés. Il serait possible d'introduire une disposition modifiée en vertu de laquelle la déduction serait automatiquement réintroduite si l'inflation retournait à des niveaux élevés.

Autres domaines

Même s'ils ne font pas pour la plupart l'objet de la présente analyse, plusieurs autres domaines se caractérisant par un décalage important dans le temps entre le revenu imposable et le revenu de l'exercice. Il convient de se pencher sur leur cas afin de déterminer s'il est possible de mieux répartir le fardeau fiscal entre les secteurs et de permettre des réductions encore plus importantes du taux d'imposition global des sociétés. Au nombre de ces domaines figurent le traitement des intérêts capitalisés à des fins comptables, mais utilisés à des fins fiscales; la question de savoir si certains biens immobilisés, comme ceux employés en recherche et développement, devraient continuer d'être amortis intégralement et immédiatement; et certaines déductions à l'égard des réserves dans le secteur financier.

En somme, ces mesures auraient pour effet de modifier le régime fiscal de manière à ce qu'il consacre le succès et non l'effort. Les entreprises prospères seraient en mesure de conserver une plus grande proportion de leurs gains pour les réinvestir. Les entreprises en expansion auraient facilement accès à leurs déductions et amortissements, et les déductions auxquelles elles ont droit seraient plus faciles à utiliser. Enfin, les distorsions qui existent actuellement entre les divers types d'investissement et d'industries seraient sensiblement atténuées. Le régime fiscal interviendrait moins dans le processus de prise de décisions des entreprises.

Le traitement de l'inflation

Tel que mentionné ci-dessus, le revenu de l'exercice n'est pas un indicateur fiable du revenu réel d'une entreprise en période d'inflation. Certains commentateurs en sont donc arrivés à recommander l'indexation du régime fiscal, comme certains l'ont proposé aux États-Unis. Cet aspect n'a cependant fait l'objet d'aucune proposition dans le présent document et ce pour un certain nombre de raisons.

L'indexation du revenu d'entreprise exigerait que l'on apporte des ajustements aux déductions pour amortissement, à l'évaluation des stocks et aux frais d'intérêts afin de refléter les hausses inflationnistes. Il en résulterait une révision majeure des régimes fiscaux des particuliers et des sociétés. Si les frais d'intérêt étaient indexés, une société ne déduirait, aux fins de l'impôt, que la composante «réelle» de ses frais d'intérêt nominaux. L'imposition du revenu d'intérêt des bailleurs de

fonds, y compris les épargants, devrait faire l'objet d'un changement semblable. En conséquence, les sociétés et les particuliers seraient obligés de tenir un registre de leurs biens et de leurs dettes afin de déterminer les ajustements qu'il convient d'apporter aux fins de l'indexation. Les contribuables seraient confrontés à des calculs complexes, ce qui accroîtrait sensiblement les coûts de l'observation de la Loi. De plus, il est loin d'être évident qu'une personne pourrait aisément traiter des déductions d'impôt et du revenu associé à l'endettement qui a déjà cours.

L'indexation aurait d'autres effets importants sur les sociétés canadiennes. En limitant le total des intérêts à déduire du revenu imposable, les sociétés auraient à faire face à des frais de financement plus élevés, et les liquidités des investisseurs qui assurent un financement spéculatif de leurs biens pourrait s'en ressentir grandement. Même si les bailleurs de fonds canadiens pouvaient être disposés à accepter des taux d'intérêt moins élevés en raison de l'indexation des revenus d'intérêt, les taux d'intérêt au Canada seraient fortement déterminés par les marchés financiers internationaux. L'avantage que tireraient les sociétés de l'indexation du régime fiscal pourrait donc être amoindri et éventuellement annulé.

L'incidence de l'inflation sur les taux marginaux de l'impôt sur le revenu des sociétés dans le cas de divers types d'immobilisations a été abordé précédemment. L'analyse a montré que l'inflation ne relève pas sensiblement les taux de l'impôt sur la plupart des types d'immobilisations, à l'exception des stocks. Ainsi, si l'inflation devait augmenter à l'avenir, il serait peut-être approprié de réintroduire une déduction semblable à la déduction actuelle pour stocks.

B.2 Incidence de la proposition d'illustration

a) Incidence sur les taux d'imposition

Les changements mentionnés à la section précédente auraient pour effet de répartir plus également entre les entreprises le poids de l'impôt sur les sociétés. Au sein d'un secteur, les entreprises plus rentables seraient contribuables. Actuellement, de nombreuses firmes rentables ne paient pas d'impôt en raison de l'effet de l'amortissement accéléré et des crédits d'impôt. Advenant la réduction de ces encouragements fixes, davantage d'entreprises rentables paieraient de l'impôt. Les changements contribueraient également à répartir uniformément l'incidence de l'impôt à payer entre les différents secteurs. Comme l'indique le tableau 12, dans la majorité des cas, les taux d'imposition moyen des sociétés ne s'écarteraient que de 2 points de pourcentage du taux d'imposition moyen de l'ensemble des industries.

Le tableau 12, qui montre l'incidence éventuelle du système proposé sur les revenus des sociétés en 1981, indique également que les secteurs dont l'impôt à payer était inférieur à la moyenne de l'ensemble des industries (agriculture, mines et fabrication) connaîtraient une augmentation de leur taux d'imposition. Quant aux secteurs qui sont assujettis aux taux d'imposition moyens les plus élevés

Tableau 12

Taux moyen d'imposition, selon le secteur, d'après les régimes fiscaux actuel et proposé

	Régime actuel	Régime proposé
	(en pourcentage du revenu de l'exercice)	
Agriculture, exploitation forestière et pêche	11.8	14.3
Mines	13.2	13.9
Pétrole et gaz	21.8	20.0
Fabrication	16.5	17.9
Construction	19.8	17.9
Services d'utilité publique et transport	16.1	15.4
Commerce de gros	23.0	21.6
Commerce de détail	20.3	18.0
Finance	16.5	17.8
Services	19.8	17.3
Ensemble des industries	17.9	17.9

Source: Simulations effectuées par le ministère des Finances à l'aide d'un échantillon de déclarations d'impôt de 1981 des sociétés (voir les notes figurant à la fin du document).

(construction, commerce et services), ils connaîtraient une réduction de leur taux moyen d'imposition. Cela peut s'expliquer lorsque l'on considère les principales composantes du régime actuel qui produisent des écarts d'imposition entre les industries. Ainsi, les encouragements à l'investissement en immobilisations, comme l'amortissement accéléré et le crédit d'impôt à l'investissement, visent essentiellement les secteurs des ressources et de la fabrication. Les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, comme le commerce et les services, profitent relativement peu de ces encouragements. Si ces encouragements étaient remplacés par une réduction de taux qui profiteraient aux entreprises rentables, quel que soit le type d'activité qu'elles mènent, ces industries supporteraient alors une part relativement plus faible de l'impôt sur les sociétés.

Les changements profiteraient également aux petites entreprises. Le tableau 13 montre que celles-ci connaîtraient en fait une réduction de leur taux moyen d'imposition, à la suite de l'abaissement de leur taux légaux d'imposition qui tomberait de 15 à 11 pour cent. Cette réduction ferait plus que compenser ces entreprises pour les réductions du crédit d'impôt à l'investissement et des taux de la déduction pour amortissement, les petites entreprises ayant tendance à être moins capitalistiques que les grandes sociétés. Ces petites entreprises pourraient ainsi conserver davantage de fonds qu'elles utiliseraient pour financer leurs investissements.

Tableau 13

Taux moyen d'imposition, selon la taille de la société, d'après les régimes fiscaux actuel et proposé

	Régime actuel	Régime proposé
	(en pourcentage du revenu de l'exercice)	
Petites entreprises	12.3	11.9
Grandes entreprises	19.3	19.3
Total	17.9	17.9

Source: Simulations effectuées par le ministère des Finances à l'aide d'un échantillon de déclarations d'impôt de 1981 des sociétés (voir les notes figurant à la fin du document).

Bien que le taux global moyen d'imposition demeurait fondamentalement le même, la façon dont il serait calculé serait sensiblement modifiée. L'incidence des changements proposés sur le revenu imposable des sociétés, les taux légaux et les taux moyens de l'impôt sur les sociétés, selon le secteur, figurent au tableau 14. Actuellement, le revenu imposable représente environ 69 pour cent du revenu de l'exercice. Ce ratio serait porté à 79 pour cent, de sorte que le revenu imposable se rapprocherait davantage du revenu effectivement gagné par les sociétés. En outre, les crédits d'impôt à l'investissement, qui représentent 2.6 pour cent du revenu, seraient ramenés à 1/2 de 1 pour cent du revenu puisqu'ils ne s'appliqueraient qu'aux activités de recherche et de développement. Ces changements seraient neutralisés par une réduction du taux législatif moyen de l'impôt applicable à l'assiette élargie du revenu imposable, qui tomberait de 30.0 à 24.3 pour cent.

Dans l'ensemble, les déductions pour amortissement demeureraient relativement plus élevées que l'amortissement comptabilisé dans les livres de la société, puisque seules les dispositions propres à un secteur où le niveau des encouragements est élevé seraient révisés à la baisse. Toutefois, dans l'ensemble, il y aurait un changement d'orientation quant à la façon dont sont accordés les encouragements à l'investissement. Les encouragements offerts au secteur des sociétés prendraient plus généralement la forme d'un taux réduit d'imposition plutôt que d'amortissements et de crédits d'impôt spécifiques.

L'une des préoccupations que soulève le régime actuel est le fait qu'en étant appliqués inégalement aux industries et immobilisations, les encouragements fiscaux faussent les décisions des entreprises. L'écart entre les taux marginaux d'imposition est l'un des moyens de mesurer l'ampleur possible de cette distorsion. Ces taux indiquent en effet l'incidence du régime fiscal sur les décisions d'investissement. Le tableau 15 montre l'incidence des taux marginaux de l'impôt sur les petites et grandes entreprises des divers secteurs, d'après les régimes actuels et proposés.

Tableau 14

Impôt fédéral moyen sur les sociétés, en pourcentage du revenu de l'exercice, d'après les changements proposés

	Ratio du revenu imposable au revenu de l'exercice	Taux légal moyen de l'impôt fédéral sur les revenus imposables	Ratio du crédit d'impôt à l'investissement au revenu de l'exercice	Taux moyen de l'impôt fédéral sur les revenus de l'exercice
		(en pourcentage)		
Agriculture, exploitation forestière, pêche	87.9	16.8	0.0	14.3
Mines	51.4	27.6	0.3	13.9
Pétrole et gaz	71.7	28.3	0.3	20.0
Fabrication	82.6	23.3	1.0	17.9
Construction	100.6	17.9	0.0	17.9
Services d'utilité publique et transport	60.5	26.3	0.5	15.4
Commerce de gros	97.1	22.5	0.1	21.6
Commerce de détail	99.1	18.3	0.0	18.0
Finances	70.1	25.6	0.0	17.8
Services	93.8	18.9	0.4	17.3
Total	78.8	23.4	0.5	17.9

Source: Simulations à l'aide d'un échantillon de déclarations d'impôt (voir les notes figurant à la fin du document).

Pour les deux catégories d'entreprises, les taux d'imposition entre les secteurs varieraient moins d'après le régime proposé que d'après le système actuel. Dans la majorité des cas, les industries dont les taux d'imposition sont supérieurs à la moyenne d'après le régime actuel connaîtraient une réduction de leur taux. Le taux de l'impôt dans le secteur de la fabrication passerait d'un niveau sensiblement inférieur à la moyenne à environ 90 pour cent du taux moyen des industries autres que de ressources. Ainsi, même si le secteur de la fabrication conserverait un avantage, c'est sa situation par rapport aux autres industries qui serait modifiée. Par ailleurs, le taux de l'impôt dans les services d'utilité publique et le transport, le commerce et les services, qui sont tous plus fortement imposés à l'égard des nouveaux projets d'après le régime actuel, diminuerait sensiblement.

Les changements proposés entraîneraient également une certaine uniformisation des taux de l'impôt entre les différents types d'investissement. Le tableau 16 montre que, si les investissements en machines et équipement sont actuellement

Tableau 15

Taux marginaux fédéral et provinciaux de l'impôt des sociétés d'après les régimes fiscaux actuel et proposé, selon le secteur

	Petites entreprises		Grandes entreprises	
	Régime actuel	Régime proposé	Régime actuel	Régime proposé
	(en pourcentage)			
Agriculture	-0.7	5.9	16.1	13.9
Ressources	n.d.	n.d.	8.5	8.7
Fabrication	6.2	8.5	19.6	25.5
Construction	6.2	9.2	33.8	31.3
Services d'utilité publique et transport	10.7	11.4	33.8	27.6
Commerce de gros	11.5	12.0	34.8	34.8
Commerce de détail	12.8	11.4	37.5	34.1
Services	9.1	9.6	36.6	31.5
Total				
—ressources exclues	8.0	9.6	28.0	27.5
—ressources incluses	8.0	9.6	27.2	26.8

Source: Simulations effectuées par le ministère des Finances (voir les notes figurant à la fin du document).

Tableau 16

Taux marginaux fédéral et provinciaux de l'impôt des sociétés d'après les régimes fiscaux actuel et proposé, selon la catégorie d'immobilisations

	Petites entreprises		Grandes entreprises	
	Régime actuel	Régime proposé	Régime actuel	Régime proposé
	(en pourcentage)			
Bâtiments	7.8	6.7	30.6	25.2
Machines	4.9	9.6	24.6	25.6
Terrain	9.7	7.1	30.8	23.7
Stocks	11.3	10.9	36.6	35.7
Total	8.0	9.6	28.0	27.5

Remarque: Le secteur des ressources est exclus.

Source: Simulations effectuées par le ministère des Finances (voir les notes figurant à la fin du document).

favorisés par rapport à d'autres types d'immobilisations, les taux d'imposition deviendraient pratiquement semblables tant dans les petites que les grandes entreprises. La seule exception concerne les stocks qui continueraient de supporter un fardeau fiscal plus lourd que les autres immobilisations, malgré un léger fléchissement de leur taux d'imposition.

b) Incidence sur l'activité économique

Les changements qu'il est proposé d'apporter au régime fiscal des sociétés auraient un effet important sur les décisions des entreprises dans chaque secteur. Leur incidence sur l'activité économique a été évaluée en tenant compte des écarts sectoriels des taux d'imposition, de la structure de la production et de la possibilité de substituer divers facteurs de production.

1. **Investissement global** — Il est probable que la variation globale de l'investissement serait faible puisque les changements proposés ne doivent avoir aucun effet sur le niveau des recettes, les réductions des taux d'imposition des sociétés annulant la diminution de l'excédent des amortissements. Toutefois, l'on peut s'attendre à une évolution de la structure de l'investissement. Ce dernier augmenterait dans certains secteurs, comme les services d'utilité publique, le transport, le commerce de gros, le commerce de détail et les services. L'uniformisation des taux de l'impôt atténuerait l'incidence du régime fiscal sur la structure de l'investissement au Canada.

2. **La structure de production** — Tel que mentionné précédemment, les changements proposés auraient tendance à égaliser les taux marginaux de l'impôt sur les investissements en bâtiments, terrains et machines. En fait, l'avantage relatif important que le régime actuel attribue aux investissements en machines et qu'il refuse à la construction serait pratiquement supprimé. En outre, les changements proposés auraient pour effet de rendre plus objectif le choix entre l'emploi et l'investissement.

3. **Financement** — L'abaissement du taux de l'impôt des sociétés aurait deux effets importants sur la situation financière des sociétés. Premièrement, il rehausserait l'intérêt du financement par actions par rapport au financement par emprunt. Les changements proposés pourraient, à long terme, avoir pour effet d'accroître le ratio de l'avoir à l'actif dans une proportion pouvant aller jusqu'à 3 points de pourcentage. Deuxièmement, la réduction proposée du taux de l'impôt modifierait la valeur comptable de l'impôt à payer reporté dans les livres de la société. La valeur de l'impôt à payer reporté, qui résulte du décalage dans le temps entre les taux de l'amortissement comptable et fiscal, est moins élevée lorsque le taux d'imposition de la société est réduit. Toute diminution de l'impôt à payer reporté découlant d'un abaissement de l'impôt des sociétés serait transféré à l'avoir des actionnaires de sorte que le ratio de l'avoir à l'actif augmenterait d'environ un point de pourcentage. La réduction proposée du taux d'imposition des sociétés améliorerait donc le bilan des entreprises.

4. **Création d'emplois** — La proposition aurait pour effet de réduire le désavantage fiscal que subissent les industries créatrices d'emplois, telles que les services d'utilité publique, le transport, le commerce et les services, comparativement aux industries capitalistiques comme la fabrication. Tel que mentionné dans les sections précédentes, ces secteurs sont à l'origine de presque tous les emplois créés au cours des 10 dernières années. En outre, la demande des industries liées à la construction, qui tendent à être à intensité de main-d'œuvre, augmenterait advenant une réduction des encouragements à l'investissement en machines et équipement, dont la production est capitalistique et comprend une proportion importante d'importations.

B.3 Incidences techniques

Dans ce chapitre, nous étudions dans une première partie certaines des incidences techniques des changements illustratifs dans la mesure où elles concernent ce qu'il est convenu d'appeler l'intégration de l'imposition des particuliers et des sociétés, particulièrement dans le cas du traitement fiscal du revenu gagné par les petites entreprises. Les changements étudiés ne modifient pas sensiblement l'imposition proposée de ces entreprises. Dans une deuxième partie, l'on étudie dans quelle mesure les changements encouragent les entreprises à transférer des amortissements inutilisés à d'autres contribuables.

a) Report de l'impôt sur les actionnaires

Si les taux combinés de l'impôt fédéral et provincial sur les sociétés était ramené bien en-deçà du taux marginal maximal d'imposition du contribuable, il faudrait modifier le régime actuel de taxation des revenus de placements et des gains en capital imposables (la moitié des gains en capital), du revenu tiré d'une entreprise exploitée activement et admissible à la déduction pour la petite entreprise, du revenu provenant d'une entreprise de prestations de services personnels et du revenu tiré d'une entreprise de placement désignée reçu par des sociétés fermées.

Revenus de placements

Le régime actuel d'imposition du revenu de placements reçu par une société fermée a été conçu à la lumière des objectifs suivants de la politique publique:

- Le revenu de placements reçu par une société et versé à un actionnaire devrait être assujetti à un taux global, société et particulier inclus, égal à l'impôt qu'aurait payé le particulier s'il avait reçu directement le revenu de placements. Cet objectif porte le nom d'intégration de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers.

- Un particulier ne devrait pas pouvoir reporter le paiement de l'impôt sur le revenu des particuliers à l'égard du revenu de placements en transférant ce revenu de placements à une société.

Le revenu de placements (autre que les dividendes de sociétés canadiennes) reçu par des sociétés fermées est assujetti au taux intégral de l'impôt sur les sociétés qui est de 50 pour cent. Toutefois, 16 2/3 pour cent de cet impôt est remboursable au taux de $1 pour chaque $4 de dividendes payés. Les dividendes reçus de sociétés canadiennes (sauf si la société bénéficiaire détient 10 pour cent ou plus des actions de la société payeuse) sont assujettis à l'impôt de 25 pour cent de la Partie IV. L'impôt de la Partie IV est remboursable au taux de $1 pour chaque $4 de dividendes payés.

Afin de réaliser l'intégration de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers à l'égard des gains en capital, la société fermée a le droit de distribuer à ses actionnaires la moitié du gain en capital à titre de dividendes libres d'impôt au moyen du compte de dividendes en capital.

Si le taux intégral de l'impôt sur les sociétés était abaissé, il faudrait probablement imposer un impôt remboursable en vertu de la Partie IV sur les revenus de placements (autres que les dividendes de sociétés canadiennes). En outre, la partie remboursable de l'impôt sur les sociétés devrait être réduite. Ces changements permettraient d'assurer comme par le passé l'intégration de l'impôt des sociétés et des particuliers sur les revenus de placements et de veiller à ce que l'impôt des particuliers ne soit pas reporté au moyen du transfert des revenus de placements à une société.

Les modifications précédentes s'appliqueraient également à une «entreprise de placement désignée». Cette notion a été introduite pour s'assurer que le revenu de placements d'une société menant des activités suffisantes n'était pas admissible au taux réduit de l'impôt. Ce type de revenu est plutôt traité de la même manière que le revenu de placements reçu par une société fermée. Afin d'être admissible au taux réduit de l'impôt, la société doit employer plus de cinq personnes à plein temps.

Le régime actuel assure une certaine intégration de l'impôt des sociétés et des particuliers sur le revenu de placements reçu par des fiducies de fonds mutuels, des corporations de placement et des corporations de placement appartenant à des non-résidents. Si le taux de l'impôt des sociétés était ramené à 40 pour cent, il faudrait modifier l'intégration dans le cas de ces sociétés.

Revenu tiré d'une entreprise active

Les corporations privées dont le contrôle est canadien sont admissibles à la déduction accordée aux petites entreprises sur la première tranche de $200,000 du revenu imposable tiré d'une entreprise active. La déduction accordée aux petites entreprises abaisse le taux effectif de l'impôt des sociétés à 25 pour cent environ. Toutefois, le taux effectif réduit de l'impôt varie sensiblement d'une province à l'autre et selon que la société est ou non admissible au crédit d'impôt relatif aux activités de fabrication et de transformation.

Le régime actuel en vertu duquel le revenu des petites entreprises fermées est imposé au taux réduit de l'impôt des sociétés comprend des éléments qui visent à

intégrer l'impôt des sociétés et des particuliers. Ces éléments permettent d'atteindre les objectifs suivants:

- La double imposition du revenu des sociétés est évitée.

- La rémunération du propriétaire-dirigeant d'une société fermée, au moyen d'un dividende par exemple, n'est pas privilégié par rapport à une autre forme de rémunération, comme un salaire, uniquement à cause de considérations fiscales.

Le revenu assujetti au taux réduit des petites entreprises est imposé à environ 25 pour cent. Par contre, le crédit d'impôt pour dividendes est tel qu'il conviendrait que le taux de l'impôt des sociétés soit de 33 1/3 pour cent. Afin d'assurer l'intégration, la société devrait donc payer l'impôt sur les dividendes versés à l'égard des dividendes payés à même le revenu qui a été imposé au taux réduit des sociétés pour que le total de ses impôts soit porté à 33 1/3 pour cent.

Si le taux réduit de l'impôt sur les sociétés diminue par rapport au taux repère actuel de 25 pour cent, le système de l'impôt sur les dividendes versés devrait être modifié de la façon suivante:

- Le montant ajouté chaque année au compte du montant des gains privilégiés (MGP) (revenu imposé au taux réduit des sociétés moins l'impôt sur le revenu) serait majoré.

- Le taux de l'impôt sur les dividendes versés serait relevé.

- Une règle de transition serait nécessaire pour reconnaître que les gains en vertu du système actuel ont été assujettis à un taux d'imposition plus élevé.

b) Transfert des déductions et crédits inutilisés

Tel que mentionné précédemment, les sociétés disposent souvent de déductions, de pertes et de crédits qu'elles sont incapables d'utiliser entièrement à court terme. Des pressions considérables ont donc été exercées pour trouver des moyens de transférer ces sommes à d'autres sociétés ou à des investisseurs particuliers. Par la suite, des dispositions complexes ont été, ou sont peut-être, nécessaires pour faire obstacle à une baisse excessive des recettes publiques. Ces dispositions comprennent:

Les règles relatives aux biens locatifs
Les règles relatives aux biens donnés en location à bail
Les règles de financement après impôt
    Obligations et débentures à intérêt conditionnel
    Actions privilégiées à terme
    Actions privilégiées à court terme
Les règles relatives aux sociétés en commandite

Dans de nombreux cas, les sommes inutilisées correspondaient à des amortissements accélérés et à des crédits d'impôt à l'investissement. Comme les propositions exposées dans ce document visent à réduire ces encouragements fixes, il convient de déterminer s'il serait possible d'assouplir les règles limitant le négoce des déductions inutilisées une fois que le régime serait arrivé à échéance et que les réserves existantes de pertes, de déductions et de crédits inutilisés auraient considérablement baissé. Cela dépend de la mesure dans laquelle les transferts seraient encouragés dans certains cas, une fois les changements mis en place, et du montant global que pourraient atteindre les déductions et crédits accumulés.

Lorsqu'une entreprise envisage de transférer des pertes, elle doit d'abord déterminer s'il lui serait plus avantageux de les conserver pour les utiliser plus tard ou bien de les transférer immédiatement au contribuable en échange d'une compensation. Ce choix dépend d'un certain nombre de facteurs:

- la probabilité que l'entreprise ne soit pas en mesure d'utiliser les pertes plus tard;
- la valeur actualisée des réductions futures d'impôt qui découlerait de l'utilisation des pertes;
- les frais de transfert (juridiques et comptables, et les commissions) des pertes à un autre contribuable;
- la somme qu'un acheteur est disposé à verser pour pouvoir utiliser les pertes.

Dans la mesure où l'écart entre l'utilisation de l'amortissement et le revenu gagné à l'égard de la dépense est faible, l'entreprise aura davantage de possibilités d'utiliser les amortissements et elle sera moins incitée à les transférer. Il est possible d'effectuer le rapprochement du revenu et des dépenses de diverses façons, notamment en diminuant l'écart entre les taux de la déduction pour amortissement et les taux de l'amortissement de l'exercice, en reportant la comptabilisation de l'amortissement jusqu'à ce que le revenu soit gagné et en capitalisant les dépenses de pré-production.

La réduction du taux légal de l'impôt sur les sociétés abaisserait le montant qu'une société acquéreuse serait disposé à verser pour obtenir un transfert de déductions d'une autre société. Comme les frais de transfert demeureraient les mêmes, la réduction des taux d'imposition des sociétés devrait moins inciter les entreprises à acheter des déductions d'autres corporations.

L'avantage du financement après impôt dans le cadre du régime actuel ne serait pas aussi important à la suite de la diminution des taux légaux de l'impôt. Le financement après impôt est intéressant pour une entreprise non contribuable, car il peut réduire le coût après impôt de ses paiements d'intérêt. Mais une telle réduction n'est possible que si le prêteur est disposé à accepter un taux d'intérêt moins élevé lorsque le rendement est non imposable. Le taux d'intérêt de l'instrument de financement après impôt par rapport au taux avant impôt représente le taux d'imposition du prêteur. Si l'on fait abstraction de la prime

normalement associée à un tel instrument, le prêteur dont le taux d'imposition est de 50 pour cent accepterait un rendement après impôt de 6 pour cent au lieu d'un taux d'intérêt ordinaire de 12 pour cent. Il en résulte un écart de 6 points de pourcentage du coût monétaire des fonds pour l'emprunteur. (La valeur actualisée de l'avantage dont jouit l'emprunteur dépend de la date future à laquelle l'emprunteur s'attend à devenir contribuable.) Si le prêteur est imposé à 40 pour cent, l'instrument de financement après impôt devra produire un rendement de 7.2 pour cent, ce qui fait tomber l'écart à 4.8 points de pourcentage.

Bien que certaines des règles actuelles ne soient plus aussi nécessaires en vertu de la nouvelle approche proposée, elles continueraient d'être requises tant que d'importantes réserves de déductions existeraient. Ainsi, les avantages que pourrait produire l'assouplissement de certaines des restrictions actuelles ne se ferait pas sentir tant que le régime ne serait pas arrivé à échéance. Toutefois, la diminution des taux d'amortissement à l'égard des nouveaux investissements se traduirait par une utilisation accrue des réserves existantes.

L'incidence de l'écart entre les taux de l'impôt des particuliers et des sociétés sur l'incitation à transférer les déductions est un autre problème qu'il conviendrait d'étudier. L'entreprise serait encouragée à transférer des déductions aux particuliers, même lorsqu'elle est en situation contribuable. Ces déductions seraient portées en diminution du taux d'imposition plus élevé des particuliers. Le revenu serait conservé dans la société et assujetti au taux réduit de l'impôt des sociétés. Même si les restrictions imposées aux opérations intersociétés étaient supprimées, une fois que les réserves actuelles de déductions auraient été sensiblement abaissées, il pourrait s'avérer nécessaire de maintenir certaines de ces restrictions afin d'empêcher les transferts aux particuliers. L'écart qui devrait exister entre les taux d'imposition des sociétés et des particuliers pour justifier le maintien ou l'adoption de ces règles n'est pas évident.

Sommaire et conclusion

Il convient de réviser le régime actuel de l'impôt des sociétés au Canada. Ce document représente une première étape dans cette voie. Il fournit des détails sur l'incidence du régime actuel qui sont essentiels pour évaluer dans quelle mesure le régime fiscal des sociétés favorise la croissance et l'emploi, et il soumet au débat un axe de changement.

Le régime actuel comporte des encouragements importants qui soutiennent un large éventail d'activités, notamment dans les secteurs de la fabrication, des ressources, de la recherche et du développement, et des petites entreprises. Le document fait ressortir un certain nombre de questions que pose la structure actuelle du régime fiscal:

- En raison de l'éventail d'encouragements sélectifs, les taux d'imposition varient considérablement entre les différents types d'industries et d'investissements. Le niveau différent de ces encouragements risque de fausser les décisions des entreprises d'une manière telle que la structure de l'investissement et de l'activité économique risque d'être moins productive que dans le cadre d'un régime fiscal qui traiterait plus équitablement les activités différentes.

- Les entreprises disposent actuellement d'importantes réserves de déductions et crédits fiscaux inutilisés qui soulignent encore plus les écarts entre les taux d'imposition des entreprises. Dans certains cas, le niveau élevé des amortissements et crédits fiscaux immédiats fait en sorte que les sociétés rentables ne paient pas d'impôt.

- Les déductions et crédits inutilisés qui se sont accumulés ont constitué une source de grande instabilité et tension au sein du régime fiscal et elles ont par conséquent nécessité l'adoption de changements législatifs. Au cours des 10 dernières années, des modifications ont été apportées à la législation fiscale tant pour permettre le transfert à d'autres contribuables des encouragements fiscaux inutilisés relatifs à la R&D ou à l'exploration énergétique, que pour limiter ces transferts en général, en raison de l'érosion excessive de l'assiette fiscale.

Le document intitulé *Une nouvelle direction pour le Canada: Un programme de renouveau économique* a soulevé la question de savoir si les encouragements plus généraux à l'investissement ne permettraient pas de favoriser plus efficacement la croissance économique, la productivité, la compétitivité et l'emploi.

Cette question est traitée dans ce nouveau document dans le but de susciter un débat public approfondi à ce sujet. Le document soumet au débat un axe de changement en vertu duquel l'éventail actuel de crédits d'impôt, d'amortissements accélérés et d'autres déductions spéciales serait remplacé par une réduction sensible des taux légaux de l'impôt sur le revenu imposable. Un changement de cette envergure pourrait entraîner une répartition plus équitable du fardeau fiscal entre les diverses entreprises et industries et atténuerait certaines des tensions auxquelles est soumis le régime en raison de l'accumulation de déductions et de crédits fiscaux inutilisés. L'approche envisagée vise délibérément à mobiliser la même somme de recettes que le régime actuel.

Les encouragements accordés au secteur de la fabrication, aux petites entreprises et à la R&D sont importants, et la proposition illustrative continuerait d'offrir un traitement spécial à ces secteurs. Toutefois, la proposition montre qu'il est peut-être possible d'atteindre ces objectifs à l'aide d'un régime où les encouragements dépendent plus directement des résultats obtenus et ce grâce à la réduction du taux d'imposition. En même temps, il serait approprié et possible de répartir plus uniformément les encouragements entre les divers investissements et les différents secteurs afin de réduire l'incidence des considérations fiscales sur le processus de prise de décisions des entreprises.

Notes techniques

I. Notes relatives aux tableaux 4, 5, 12, 13 et 14

1. Le taux moyen de l'impôt fédéral sur les sociétés est égal au ratio de l'impôt fédéral à payer de la Partie I au revenu de l'exercice corrigé des sociétés. Les impôts payés et le revenu de l'exercice ont été corrigés de plusieurs façons afin d'isoler l'imposition du revenu d'entreprise dans l'année en cours. Ainsi, le revenu de l'exercice des sociétés a été corrigé de manière à représenter le revenu net de l'exercice avant l'impôt sur le revenu des sociétés. Les dividendes intersociétés et les gains comptables nets en capital ont été déduits du revenu de l'exercice. Les pertes qui ont été reportées sur les années antérieures ont été déduites du revenu imposable global, tandis que les pertes reportées sur les années futures ont été actualisées et déduites du revenu.

2. Des simulations ont été effectuées de manière à ce que les taux moyens de l'impôt sur les sociétés reflètent le régime fiscal de 1985. En raison de la non-disponibilité de données plus récentes, les calculs ont été effectués sur un échantillon de données de 1980 et de 1981. La base de données comprend un échantillon pondéré de sociétés recueilli par Revenu Canada pour chaque année. L'échantillon comprend environ 15,000 sociétés pour chaque année. Les sociétés incluses dans la base de données ont été sélectionnées d'après les critères suivants: taille, situation fiscale, industrie et lieu d'affaires. Les sociétés enregistrant des pertes financières ont été exclues aux fins de l'étude. Les données portaient sur deux années afin d'atténuer les caractéristiques propres à une seule année.

3. La ventilation par secteur correspond à la classification type des industries de Statistique Canada.

4. Le taux légal de l'impôt fédéral désigne le taux d'imposition des entreprises lorsque les déductions accordées aux petites entreprises et aux activités de fabrication et de transformation sont prises en considération.

5. Comme les données les plus récentes portaient sur 1980 et 1981, elles ont été corrigées pour refléter le régime fiscal de 1985. Ces ajustements visaient à effectuer des simulations du régime fiscal de 1985 comme si ce dernier avait toujours été en vigueur. Il en est résulté une base appropriée à partir de laquelle il était possible d'étudier l'incidence de divers régimes fiscaux possibles sur le système arrivé à échéance. Les ajustements considérés étaient la règle de la demi-année applicable à la déduction pour amortissement, la modification des règles de l'épuisement gagné dans le cas des activités

pétrolières et gazières, et les modifications du crédit d'impôt à l'investissement (application au matériel lourd de construction, relèvement du taux pour la recherche et le développement, suppression du plafond du revenu et remboursement des crédits d'impôt à l'investissement dans le cas des sociétés non contribuables). Les ajustements ne tiennent pas compte des réactions possibles des sociétés. L'ajustement relatif à la règle de la demi-année applicable au système des déductions pour amortissement a été calculé en supposant que la règle avait toujours été en place. Cet ajustement a tenu compte de la croissance et de la dépréciation du capital-actions et il agit sur le montant de la DPA demandé en vertu des nouvelles règles proposées. En outre, l'élimination de l'épuisement gagné pour la plupart des activités pétrolières et gazières et la récente suppression de la TRPG ont également été prises en considération.

6. Les taux moyens de l'impôt fédéral selon le régime proposé, qui figurent aux tableaux 12, 13 et 14, ont été calculés à l'aide de la méthode mentionnée à la note 5, après avoir effectué les ajustements nécessaires aux données des sociétés pour tenir compte des changements proposés. Les réactions possibles des sociétés n'ont pas été prises en considération. Si l'on fait exception de la base de la déduction pour amortissement, seuls les paramètres fiscaux ont été modifiés. En ce qui concerne la déduction pour amortissement, l'incidence des changements de taux a été calculée de manière semblable à l'ajustement effectué pour tenir compte de la règle de la demi-année, en supposant que les nouveaux taux ont toujours existé.

II. Notes figurant aux tableaux 6, 7, 11, 15 et 16

Les taux marginaux de l'impôt indiqués aux tableaux susmentionnés ont été calculés en fonction des hypothèses suivantes:

1. Le taux d'intérêt nominal et le rendement des capitaux propres sont déterminés par les marchés internationaux.

2. Les sociétés sont entièrement imposables et elles peuvent profiter pleinement de toutes les déductions et de tous les crédits.

3. Aucun gain réel en capital n'est réalisé sur les immobilisations.

4. Les sociétés recourent au financement dans la mesure nécessaire pour que le ratio d'endettement demeure fixe.

5. Les sociétés investissent afin de maximiser la valeur actualisée de leur flux réel de dividendes, ou de façon équivalente, la valeur de leurs capitaux propres.

Le taux marginal de l'impôt applicable à un certain type d'immobilisations représente la différence proportionnelle entre le taux de rendement avant impôt dont a besoin un investisseur (r_g) et le taux de rendement après impôt qu'il suppose (r_n):

$$t = ((r_g - r_n)/r_g) \times 100$$

Le financement et la prime de risque sur les capitaux propres sont censés être les mêmes pour toutes les entreprises. Les formules de calcul des rendements requis sont tirées de l'ouvrage de R. Boadway, N. Bruce et J. Mintz, «Taxation, Inflation and the Effective Marginal Tax Rate on Capital», *Canadian Journal of Economics*, 1984, 62-80. Le coût après impôt des fonds représente la moyenne pondérée du rendement des fonds empruntés et du rendement des capitaux propres, déterminé de la façon suivante:

$$r_n = Bi + (1-B)e - p$$

où,

- i = le taux d'intérêt nominal sur les actifs canadiens;
- e = le rendement nominal sur les capitaux propres canadiens;
- B = la proportion de l'investissement financée par emprunt;
- p = le taux d'inflation.

Le taux brut de rendement requis sur les immobilisations amortissables est déterminé à l'aide de la formule suivante:

$$r_g = \left[(r_f + d - p)\,(1 - c)\,(1 - uZ) / (1 - u)\right] - d$$

et dans le cas des stocks (période de détention inférieure à un an) par:

$$r_g = r_f + \frac{u(p - v)}{(1-u)}$$

où,

- u = le taux combiné de l'impôt fédéral-provincial sur les sociétés;
- r_f = le coût après impôt du financement pour l'entreprise
  $= Bi\,(1 - u) + (1-B)e - p$
- d = le taux d'amortissement des immobilisations;
- c = le taux du crédit d'impôt à l'investissement;
- Z = la valeur actualisée des déductions pour amortissement;
- V = la déduction pour inventaire.

Le taux combiné de l'impôt fédéral-provincial (u) représente la moyenne pondérée des divers taux provinciaux. Les désagrégations des taux fédéraux figurant au tableau 7 illustrent l'incidence de ces divers taux dans chaque cas et reflètent également la variation des taux du crédit d'impôt à l'investissement d'une région à l'autre.

L'incidence de l'inflation sur les taux marginaux effectifs de l'impôt (illustré au tableau 11) a été déterminé selon l'hypothèse d'une économie ouverte. Plus précisément, le taux d'intérêt nominal intérieur a été ajusté comme suit:

$$i' = i + ((1-s)/(1-m))\,(e'-e)$$

où,

- s = taux de l'impôt sur les gains en capital (comptabilité d'exercice) aux États-Unis (15 pour cent);
- m= taux de l'impôt sur les revenus d'intérêt aux États-Unis (30 pour cent);
- e = taux actuel de l'inflation au Canada;
- e'= nouveau taux d'inflation au Canada;
- i' = nouveau taux d'intérêt.

L'ajustement reflète l'hypothèse voulant que l'investisseur marginal réside aux États-Unis. La hausse du taux d'inflation au Canada entraîne une augmentation du taux d'intérêt nominal, lequel est imposé au taux de 30 pour cent entre les mains de l'investisseur américain. L'appréciation du taux de change Canada-États-Unis attribuable à la variation du taux d'inflation au Canada est imposé au taux réduit des gains en capital de 15 pour cent.

Les taux marginaux de l'impôt ont été calculés pour 29 types d'immobilisations dans chacune des 34 industries, tant pour les petites que pour les grandes entreprises. Les catégories de DPA ont été réparties en équipement et bâtiments et des moyennes pondérées ont été calculées pour obtenir les résultats globaux figurant dans les tableaux. Les coefficients de pondération proviennent des flux d'investissement obtenus à partir d'un échantillon de déclarations d'impôt des sociétés portant sur les années 1979 à 1981. Les 34 industries ont été regroupées dans des catégories plus larges à partir des flux d'investissement par industrie tirés de «Statistiques financières des sociétés», Statistique Canada, no cat. 61-207.

III. Note relative au tableau 8

Une déduction inutilisée est une déduction fiscale non utilisée en 1981 qui aurait pu être immédiatement utilisée si la société avait un revenu imposable suffisant. La valeur des déductions inutilisées a été calculée à l'aide de l'échantillon de données de 1981 sur les sociétés décrit dans la note sur les taux moyens de l'impôt. Les diverses dispositions utilisées pour calculer les déductions maximales inutilisées offertes par le régime fiscal en 1981 comprennent les déductions pour amortissement, les déductions relatives aux ressources, les pertes (courantes, précédentes, autres qu'en capital et en capital), les réserves des banques, les dons de charité, les crédits d'impôt à l'investissement et le dégrèvement pour impôt étranger.

IV. Note relative au tableau 10

Les résultats du taux de croissance sont tirés des publications de Statistique Canada couvrant la période de 1974 à 1981. Tous les chiffres représentent les taux de croissance en dollars constants de la production et de l'investissement. Lorsque les données étaient trop désagrégées, les taux de croissance des sous-secteurs ont été pondérés au moyen de leur part correspondante afin d'obtenir le taux de croissance sectoriel.

V. Note relative au tableau 11

Les données sont tirées d'un dossier longitudinal de six ans, qui s'appuie sur un échantillon de déclarations d'impôt des sociétés. L'investissement est fondé sur les dépenses fixes nettes en immobilisations amortissables entre 1977 et 1982 à partir des additions nettes tirées du tableau de la déduction pour amortissement.